

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/145823>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

DE ONZICHTBARE OVERHEID

Naar nieuwe vormen van sturing,
het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet



Nicolette van Gestel

DE ONZICHTBARE OVERHEID

**Naar nieuwe vormen van sturing,
het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet**

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo-print, microfilm or any other means without written permission from the author.

ISBN 90-5166-398-6

DE ONZICHTBARE OVERHEID

**Naar nieuwe vormen van sturing,
het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet**

**Een wetenschappelijke proeve op het gebied
van de Beleidswetenschappen**

Proefschrift

**ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,
volgens besluit van het College van Decanen
in het openbaar te verdedigen op
woensdag 21 september 1994
des namiddags te 3.30 uur precies**

door

Nicolette Maria van Gestel

geboren op 17 juni 1957 te Arnhem.

Promotor: Prof. dr. A.J.G.M. Bekke (RU Leiden/EUR)

Voorwoord

Dit proefschrift is ontstaan binnen het onderzoeksprogramma van de Vakgroep Bestuur en Beleid, later Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Bij deze vakgroep ben ik in september 1986 aangesteld als deeltijds docent en onderzoeker. In de afgelopen acht jaar heb ik gemiddeld 15 uur per week aan dit onderzoek gewerkt en tot de laatste dag met veel plezier. Ik hoop dat dit aan het resultaat is af te lezen.

Van begin tot einde is dit boek eigen werk. Ik kreeg de vrijheid om zelf een onderwerp te kiezen en een onderzoeksopzet te ontwikkelen. Ook de uitvoering en verwerking lag geheel op mijn terrein. Zelfs de opmaak is van eigen makelij. Dat scheelt natuurlijk met bedanken. Toch is er veel reden tot dank, namelijk aan de mensen die mij inspireerden, informatie gaven en met commentaar verder hielpen. Een aantal van hen wil ik met name noemen.

De mensen die ik mocht interviewen maakten mij wegwijs op het beleidsterrein van de Arbeidsvoorziening. Zij gaven me nuttige informatie over de belangrijke onderwerpen en over de manier waarop daarover werd beslist. Bovendien stelden ze mij een rijkdom aan gedetailleerd schriftelijk materiaal ter beschikking voor mijn onderzoek. In het bijzonder dank ik Riny van den Boom, Geert Hamaker en Garrit Visser.

Mijn (oud)collega's gaven me elk op eigen wijze goede raad. Hiervoor wil ik speciaal bedanken: Karin Bockmeulen, Peter de Goede, Nico Baakman, Henri Potman, Nikkie Meijers, Theo Jochoms, Gerard de Valk, Arnold Godfroid, Fred Huijgen en Nico Nelissen.

In de begintijd gaf de 'onderzoeksgroep' met Lenie Scholten, Anneke Bode, Hennie Heesmans en Daniëlle Gorgels een belangrijke ondersteuning. Al snel bespraken we niet alleen elkaars teksten, maar gaven 'troost' bij moeilijkheden die elk in haar werk tegenkwam. In het bijzonder dank ik Lenie Scholten, die ook de jaren daarna mijn onderzoek bleef volgen met haar aanstekelijk enthousiasme en waardevol commentaar.

Op cruciale momenten gaf Ingeborg Tömmel haar visie op mijn onderzoeksopzet en -bevindingen. Met rake inzichten wist zij me meermalen op het goede spoor te zetten. Het resultaat is hierdoor sterk verbeterd.

Mijn promotor, Hans Bekke, gaf mij vrijheid, vertrouwen en gedegen commentaar, in die volgorde. Hij verstond de kunst om met weinig woorden veel te zeggen. Ik kon mij geen betere begeleiding wensen.

Tenslotte dank ik mijn ouders, Chris en Margo van Gestel, die mij inspireerden met hun grote inzet voor al hun activiteiten. Van jongs af stimuleerden ze mij om te doen wat ik belangrijk vond en hielpen als dat nodig was.

De herinnering aan mijn zus Wendeline gaf naast een sterk besef van relativiteit aan mijn werk ook een belangrijke stimulans.

Voor de engelse vertaling van de samenvatting van dit proefschrift bedank ik mijn broer Roeland. Zijn kritisch oog voor taal en zinsbouw heeft me tot nieuwe correcties aangezet. Mijn zus Renate was me tot steun met haar praktijkervaring op het beleidsterrein en haar scherpe inzicht in menselijk gedrag.

Op minstens twee manieren heeft Harry Sanders een belangrijke bijdrage geleverd aan dit boek. Hij legde de basis voor mijn nieuwsgierigheid naar wat zich in politiek, economie en samenleving afspeelt. Van zijn haast encyclopedische kennis op deze terreinen heb ik dankbaar geprofiteerd. Maar bovenal is hij mijn partner in alle tijden, die me door rustig zijn eigen weg te gaan hielp om mijn weg te vervolgen.

Onze kinderen Derek, Kyra en Vivian dank ik dat ze mij met succes op andere gedachten brachten. Dankzij hen kwam dit boek wellicht wat langzamer maar met meer plezier en evenwicht tot stand.

Nicolette van Gestel,
Kekerdorp, juli 1994.

Inhoud

1	Achtergrond en opzet van het onderzoek	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Basisthema's	4
1.3	Probleemstelling	10
1.4	Onderzoeksproces	11
1.5	Opbouw van het boek	15
2	Een theoretisch perspectief op de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Het proces van beleidsverandering: de theorie van Kingdon	17
2.3	Naar nieuwe vormen van sturing: de reguleringstheorie	29
2.4	Conclusies	37
3	Arbeidsvoorziening: een introductie	39
3.1	Inleiding	39
3.2	Ontstaan en organisatie van Arbeidsvoorziening	39
3.3	Sociaal-economische context in de jaren zeventig	44
3.4	Arbeidsvoorziening: beleid en resultaten	49
3.5	Conclusies	54
4	Een verrassend advies van de Sociaal-Economische Raad	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet	56
4.3	Naar een omslag in de Sociaal-Economische Raad	58
4.4	Advies van de SER	75
4.5	Conclusies	83
5	Een omstreden kabinetsbesluit	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Reacties op het SER-interimadvies	88
5.3	De werkgroep Arbeidsvoorzieningswet	95
5.4	Besluitvorming in de ambtelijke top en de ministerraad	101
5.5	Conclusies	109

6	Een innovatief maar ambivalent wetsontwerp	113
6.1	Inleiding	113
6.2	De projectgroep Arbeidsvoorzieningswet	114
6.3	Het wetsontwerp in de ministerraad	141
6.4	Toetsing en advisering	144
6.5	Conclusies	148
7	Parlementaire goedkeuring tegen wil en dank	153
7.1	Inleiding	153
7.2	Een vraag- en antwoordspel met de Tweede Kamer	154
7.3	Naar een doorbraak tussen Lubbers II en III	170
7.4	Besluitvorming in de Staten-Generaal	180
7.5	Conclusies	190
8	Conclusies over het proces van beleidsverandering	193
8.1	Inleiding	193
8.2	De problemen voor Arbeidsvoorziening	193
8.3	De strijd om de beleidsvoorstellen	198
8.4	De invloed van politieke ontwikkelingen	204
8.5	Beleidsverandering op gunstige momenten	211
8.6	Conclusies	216
9	Naar nieuwe vormen van sturing	219
9.1	Inleiding	219
9.2	Achtergronden van het proces van beleidsverandering	219
9.3	Een overgang naar nieuwe basisprincipes van sturing	221
9.4	Implicaties voor de rol van partijen bij sturing	226
9.5	Conclusies	229
10	Nabeschouwing: commentaar op de theorie	233
10.1	Inleiding	233
10.2	De theorie van Kingdon	233
10.3	De reguleringstheorie	238
10.4	Conclusies	241
Bijlage 1	Overzicht van gebruikte documenten	242
Bijlage 2	Lijst van respondenten en interviewprotocol	244
Bijlage 3	Verklaring van afkortingen	247
Noten		249
Literatuur		261
Summary		267
Curriculum vitae		272

1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding

Sinds de tweede helft van de jaren zeventig neemt het probleem van de hoge werkloosheid in Nederland een dominante plaats in binnen het maatschappelijke en politieke debat. Behalve de hoge werkloosheid als zodanig behoren ook verwante problemen tot de werkgelegenheidsproblematiek, bijvoorbeeld de onevenredige deelname van mannen en vrouwen aan betaalde en onbetaalde arbeid, de extreem hoge werkloosheid onder mensen van buitenlandse afkomst en het tot uitzonderlijke proporties uitgroeide beroep op de sociale uitkeringen, in het bijzonder op de wet arbeidsongeschiktheid.

Het arbeidsmarktbeleid van de overheid, dat gericht is op het tegengaan van deze problemen, bestaat uit een werkgelegenheids- en een arbeidsvoorzieningscomponent. De werkgelegenheidscomponent is bedoeld ter bevordering van duurzame economische groei en werkgelegenheid en bevat het macro-economische beleid (met name begrotingsbeleid en beleid ten aanzien van de arbeidskosten), het economisch structuurbeleid (onder meer regionaal-economisch beleid en technologiebeleid) en het overheidsbeleid ten aanzien van de bouw en de kwartaire sector (De Galan en Van Miltenburg, 1985:185). Het arbeidsvoorzieningsbeleid - waar het in deze studie om gaat - is gericht op het bijeen brengen van de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten. De doelstelling van het arbeidsvoorzieningsbeleid is om een zo doelmatig en rechtvaardig mogelijke aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. De directe uitvoerders van dit beleid zijn de arbeidsbureaus in Nederland. De belangrijkste instrumenten die de arbeidsbureaus ter beschikking staan bij het bijeen brengen van vacatures en werkzoekenden zijn voorlichting, advisering, bemiddeling en scholing, ondersteund door verschillende subsidie-regelingen.

Ondanks het in de laatste twee decennia gevoerde arbeidsmarktbeleid, bleef de werkgelegenheidsproblematiek met haar verschillende facetten in hoofdzaak onverminderd voortbestaan. De aanhoudend achterblijvende economische groei en het tegelijkertijd om demografische en emancipatoire redenen fors toenemende arbeidsaanbod zijn sociaal-economische factoren die het voortduren van de massawerkloosheid bevorderden. Anderzijds werd in toenemende mate gewezen op het tekortschietend probleemoplossend vermogen van de overheid op dit terrein. Daarbij ging de aandacht uit naar

meerdere zaken. De politiek werd verweten een te weinig 'actief' arbeidsmarktbeleid te voeren (WRR, 1987), een beleid van 'pappen en nat houden' zonder noodzakelijke vernieuwingen (Kloosterman en Elfving, 1991). Sommige auteurs wezen zelfs op een gebrek aan politieke wil om het vraagstuk daadwerkelijk aan te pakken (Visser en Wijnhoven, 1989). Ook de organisatie van het beleid werd bekritiseerd. Gewezen werd op het tekort aan samenhang in het arbeidsmarktbeleid van de overheid en op de ontbrekende afstemming met de activiteiten van andere actoren op de arbeidsmarkt, zoals de bedrijven, de lagere overheden en de organisaties van werkgevers en werknemers (Therborn, 1989:29). Eveneens kwam de hiërarchische organisatiestructuur ter discussie te staan. De strakke centrale regelgeving bleek weinig ruimte te bieden voor oplossingen die aangepast waren aan de concrete mogelijkheden van de werkzoekenden en werkgevers in de regio's. Tenslotte wezen velen meer in het algemeen (Snellen, 1987; In 't Veld en Kickert, 1989; Schuyt, 1991; Ringeling, 1993) op de te hoge verwachtingen die ten opzichte van de overheid zouden bestaan, in relatie tot wat de bedrijven, de maatschappelijke organisaties en de burgers zelf zouden moeten regelen. Met het voortduren van de ernstige en omvangrijke werkgelegenheidsproblematiek en het tegelijkertijd tekortschietend overheidsbeleid werd de rol van de overheid in het besturen van dergelijke belangrijke maatschappelijke processen ter discussie gesteld. Tegen deze achtergrond is in de jaren tachtig de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ontstaan.

Dit onderzoek gaat over de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in de periode 1980-1990, en daarmee over ingrijpende veranderingen in de betrekkingen tussen overheid en maatschappelijke belangenorganisaties, tussen centrale en decentrale niveaus van besluitvorming, en tussen overheid en particuliere ondernemingen.

De nieuwe wet op de Arbeidsvoorziening, die op 1 januari 1991 in werking is getreden, combineert drie vernieuwingen. De eerste is de creatie van een zelfstandig publiekrechtelijk lichaam: de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze organisatie wordt bestuurd door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA), dat bestaat uit drie vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, drie deelnemers uit de vakbonden en drie vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, namelijk van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Onderwijs en Wetenschappen. Het tiende lid zonder stemrecht is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met dit *tripartiet bestuur* behoort het arbeidsvoorzieningsbeleid niet langer tot de exclusieve verantwoordelijkheid van regering en parlement, maar wordt bepaald door overheid en sociale partners tezamen. Ten tweede is het *zwaartepunt* in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verschoven van het centrale naar het *regionale niveau*. Waar voorheen de arbeidsbureaus werden

bestuurd vanuit één centraal punt, namelijk het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn volgens de nieuwe wet onder het Centrale Bestuur achtentwintig Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) ingericht, met eveneens een tripartiete samenstelling. De RBA's worden gevormd door drie vertegenwoordigers van werkgeversverenigingen respectievelijk van werknemersorganisaties op regionaal niveau en drie vertegenwoordigers uit het bestuur van gemeenten en provincies. Deze RBA's voeren tot op zekere hoogte een zelfstandig beleid. De derde verandering betreft de *opheffing van het overheidsmonopolie* op arbeidsbemiddeling. Particuliere arbeidsbemiddeling was lange tijd verboden om uitbuiting of juist bevoorrechtiging van werkzoekenden tegen te gaan. Sinds 1991 zijn private bureaus voor arbeidsbemiddeling in principe toegestaan, zij het onder vergunning van het CBA.

De trefwoorden waarmee deze veranderingen kunnen worden aangeduid zijn respectievelijk tripartisering, decentralisatie en privatisering. De tripartisering heeft betrekking op een veranderde verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties, waarbij de overheid niet langer alleen de bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft voor een bepaald beleid (in dit geval het arbeidsvoorzieningsbeleid) maar deze deelt met twee andere partijen (op dit terrein de sociale partners). De term decentralisatie wordt in deze studie gebruikt om de veranderde verhouding tussen het centrale en decentrale niveau in het arbeidsvoorzieningsbeleid aan te duiden, waarbij de verandering betrekking heeft op toegenomen bevoegdheden op het decentrale niveau. Privatisering tenslotte betreft de gewijzigde relaties tussen de overheid en particuliere ondernemingen, waarbij deze laatste in vergelijking met de situatie voorafgaand aan de nieuwe wet een groter aandeel hebben verkregen in de taakvervulling op het beleidsterrein. In het besluitvormingsproces waarin de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werd ontwikkeld zijn tripartisering, decentralisatie en privatisering, zoals hier omschreven, de centrale begrippen van verandering.

De veranderingen die in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet gestalte kregen, kunnen elk worden beschouwd als belangrijke elementen van een omslag in de verhouding tussen overheid en samenleving. Waar voorheen de Rijksoverheid alléén besliste over de aanwending van de arbeidsvoorzieningsmiddelen, is die bevoegdheid nu voor een belangrijk deel uit handen gegeven aan belangenorganisaties op dit terrein en aan lagere overheden. Tegelijk heeft de overheid haar formele monopolie op de bemiddeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt opgegeven en private en semi-private initiatieven in principe toegestaan. De verschuiving die daarmee optreedt lijkt er een te zijn van 'overheid' naar 'markt' en van centrale - naar regionale besturing. Dit proces heeft belangrijke gevolgen voor de rol van de centrale overheid in

de sturing van maatschappelijke processen. Niet langer immers wordt de Rijksoverheid beschouwd als de centrale actor die van bovenaf en volgens vastgelegde procedures en normen de samenleving stuurt in een politiek gewenste richting. In plaats daarvan moet in het belang van een grotere legitimiteit en effectiviteit van het beleid zowel tijdens de besluitvorming als bij de uitvoering sterker rekening worden gehouden met de wensen van verschillende actoren in de samenleving. Strakke procedures en uniforme normen werken daarbij eerder belemmerend voor het totstandkomen van consensus dan dat zij overeenstemming bevorderen. Ook de richting waarin wordt gestuurd, dat wil zeggen de inhoud van het beleid, is aan verandering onderhevig nu de doeleinden in veel gevallen mede worden bepaald door anderen dan alleen politici.

In dit onderzoek wordt een besluitvormingsproces onderzocht waarin een dergelijke verandering van het overheidsbeleid aan de orde is. Daarbij zal enerzijds worden nagegaan welke invloed verschillende actoren (zoals politici-bestuurders, ambtelijke organisaties, politieke partijen, belangenorganisaties en deskundigen) op dergelijke veranderingsprocessen uitoefenen. Anderzijds worden de uitkomsten van dit besluitvormingsproces geanalyseerd in hun betekenis voor de veranderende rol van de overheid bij sturing van maatschappelijke processen. In het onderzoek zijn derhalve twee niveaus van analyse aan de orde (vgl. Kooiman, 1993:2). Het eerste betreft een analyse van de concrete veranderingen op het arbeidsvoorzieningssterrein en van de invloed die door de verschillende actoren hierop is uitgeoefend. Op het tweede analyse-niveau worden deze concrete veranderingen beschouwd in het licht van de ontwikkeling van een andere positie van de nationale staat bij sturing van de samenleving. Daarbij gaat het zowel om inzicht in het veranderingsproces als zodanig, als om de essenties van wijzigingen in de structuur, de processen en de inhoud van het overheidsbeleid.

Voorafgaand aan de probleemstelling van dit onderzoek zullen enkele hypothesen worden ontwikkeld over de basistrends in de veranderingen in het overheidsbeleid. Deze hypothesen komen tot stand aan de hand van een viertal thema's in de bestuurs- en beleidswetenschappen.

1.2 Basisthema's

Het besluitvormingsproces dat leidde tot de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet wordt in dit boek onderzocht vanuit vier basisthema's in de bestuurs- en beleidswetenschappen. Deze thema's hebben betrekking op veranderingen in de institutionele structuur waarin het overheidsbeleid gestalte krijgt, op de procedures en het gedrag waarmee het beleid tot stand komt en op de inhoud

delijke strategie die ermee wordt gevolgd. Deze driedeling in structuren, procedures en inhoud van beleid is ontleend aan Scharpf (1985a) die daarvoor de engelse termen *polity*, *politics* en *policy* gebruikt. Voor een goed begrip van de veranderingen op elk van deze drie gebieden moeten zij, aldus Scharpf, in hun onderlinge samenhang worden bestudeerd. In aansluiting op de uiteindelijke interesse in deze studie, wordt daarom een vierde thema geformuleerd met een overkoepelende betekenis, namelijk de ontwikkeling van een nieuwe rol van de nationale staat bij sturing van maatschappelijke processen.

Een eerste thema ligt in de mogelijkheden voor politieke sturing bij gelijktijdige medewerking van een groot aantal actoren, zoals belangenorganisaties, uitvoeringsorganen, lagere overheden, semi-private instanties en particuliere ondernemingen. In tegenstelling tot de zienswijze die tot voor kort overheerste, namelijk dat de centrale overheid de dominante actor was in het bevorderen van gewenste maatschappelijke processen en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen in de samenleving, groeide in de loop van de jaren tachtig in praktijk en wetenschap de gedachte dat de Rijksoverheid slechts één van de actoren is in de besturing van de samenleving. In samenhang met de grotere aandacht voor implementatie van beleid (Mayntz, 1978; Maarse, 1983), en de factoren die daarbij een rol spelen (Potman, 1989; Bressers, 1983) werd de gedachte verlaten dat de overheid vanuit één centraal punt de samenleving in al haar dynamiek, diversiteit en complexiteit kon besturen (Kooiman, 1993). Veel meer aandacht moest worden besteed aan de omgeving van de overheid en de interdependenties die bestonden tussen overheid en andere actoren (Bekke en Rosenthal, 1984, Ringeling en Snellen, 1989). In de zogenaamde netwerkbenadering (Godfroi, 1981), en het onderzoek naar beleidsnetwerken (Hufen en Ringeling, 1990; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) wordt rekening gehouden met de niet-hiërarchische en pluriforme relaties waarin beleid tot stand komt en wordt geïmplementeerd.

Sinds de centrale staat als dominante actor in beleidsprocessen ter discussie staat en een pluralistisch beginsel van totstandkoming van beleid het alternatieve perspectief werd, bestaat de vraag naar de belangrijke tendensen in de ontwikkeling van nieuwe structuren waarin beleid wordt gevoerd. Het debat in beleidspraktijk en wetenschap concentreert zich daarbij op twee kwesties, namelijk in welke vorm van samenwerking tussen overheid en actoren in de samenleving kan beleid het beste gestalte krijgen en wat is de meest geschikte schaal waarop beleid gevoerd kan worden. Wat betreft het dominante bestuurlijke niveau zien we zowel een tendens tot decentralisatie als tot internationalisering. De positie van de nationale staat is daarbij van twee kanten in het geding. Vindt op dit niveau een uitholling plaats van staats-

functies of ligt er voor de nationale overheid een nieuwe taak in het met elkaar in overeenstemming brengen van de ontwikkelingen van internationale en regionale aard (Jessop, 1992:249)? Anderzijds gaat de discussie over nieuwe bestendige samenwerkingsvormen tussen overheid en maatschappelijke actoren, waarin beleid kan worden ontwikkeld dat kan rekenen op een maatschappelijk draagvlak en dat meer succesvol is in zijn uitvoering. Bijzondere aandacht bestaat daarbij voor de mogelijkheden van 'netwerkmanagement' (De Bruijn e.a., 1993) en voor de specifieke rol en positie van de overheid (Hufen en Ringeling, 1990:55 e.v., en Ringeling, 1993). Bij het zoeken naar nieuwe betrekkingen tussen overheid en (semi-)private instanties, belangenorganisaties en uitvoeringsorganen bestaat in de praktijk zowel een tendens tot het delen van de verantwoordelijkheid voor het beleid, als de neiging tot juist een grotere directe invloed van de overheid. In alle gevallen geldt echter dat voor een succesvolle implementatie de overheid haar politieke doeleinden zal moeten afstemmen met die van andere actoren in de samenleving. Deze afstemming zal zowel betrekking moeten hebben op de opvattingen van de (semi) particuliere actoren en belangenorganisaties die op het betreffende beleidsterrein actief zijn als op de eisen en mogelijkheden van de lagere overheden. Naar verwachting zal *de leidende trend in de omvorming van klassieke structuren voor totstandkoming en uitvoering van beleid bestaan uit decentralisatie in functionele en territoriale zin.*

De mogelijkheden van de nationale staat tot politieke sturing zijn daarmee enerzijds sterker dan voorheen afhankelijk van consensus met andere actoren; anderzijds wordt voor politieke doeleinden en met name voor de uitvoering ervan een breder draagvlak verkregen. Ook de rol van maatschappelijke organisaties en bedrijven verandert wanneer zij medeverantwoordelijkheid verkrijgen in de totstandkoming en uitvoering van oorspronkelijk politieke doelen. Van hen wordt verwacht dat zij transformeren van pleitbezorgers van specifieke belangen naar organisaties die meer algemene belangen vertegenwoordigen. In ruil voor deze bredere opstelling verkrijgen zij een meer directe invloed op de politieke doeleinden. De medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en bedrijven lijkt daarmee te leiden tot een vermindering van de politieke bepaaldheid van het beleid en van de mogelijkheden tot controle van het beleid door gekozen volksvertegenwoordigers.

Een tweede thema is de wijze waarop beslissingen worden genomen en beleid tot stand komt. Lange tijd werd het overheidsbeleid gekenmerkt door hiërarchie en in het recht vastgelegde procedures. Maar de wijze waarop beslissingen worden genomen en beleid tot stand komt kenmerkt zich behalve door rationele elementen ook door toevallige factoren, door informele contacten en door beleidsvrijheid ten aanzien van de interpretatie van

regelgeving. Het hiërarchische model waarbij centraal besluiten worden genomen die decentraal worden uitgevoerd blijkt onvoldoende te functioneren (O'Toole en Hanf, 1989). De omvang en complexiteit van uitvoerende overheidsdiensten en de noodzaak om in te spelen op veranderende maatschappelijke wensen nopen tot vermindering van hiërarchische top-down sturing (Kickert, 1993:132 e.v.). Bovendien heeft de toegenomen interdependentie, zoals aan de orde in het vorige thema, gevolgen voor de procedures en voor het gedrag van de afzonderlijke actoren. Sinds er veel meer actoren betrokken zijn bij het beleid, vereist dat ook mogelijkheden voor afstemming en overeenstemming. Strakke uniforme regels, zowel voor het tot stand komen van het beleid, als voor de uitvoering ervan, werken daarvoor belemmerend. Als hypothese *geldt daarom dat in tegenstelling tot het oude hiërarchische model van besluitvorming en uitvoering flexibiliteit het sleutelwoord vormt in de nieuwe procedures en regelgeving*. Deze flexibiliteit vertaalt zich in beleid waarin de eisen, kennis en problemen van de veelheid van betrokken actoren en instanties beter zijn verwerkt en leidt zo tot meer produktieve resultaten (Tömmel, 1994). Maar ook gaat een vergroting van de flexibiliteit in procedures gepaard met een grotere rol van het informele overleg, waardoor enerzijds de totstandkoming van beleid kan worden bespoedigd terwijl anderzijds het besluitvormingsproces voor de meeste participanten alsmede voor de buitenstaanders minder doorzichtig en moeilijker te beïnvloeden is. Flexibiliteit in regelgeving leidt zowel tot mogelijkheden om meer recht te doen aan het unieke van situaties als tot een beperking van de rechtsgelijkheid.

Een derde thema betreft de betekenis van het overheidsbeleid voor het oplossen van belangrijke maatschappelijke problemen. Sinds het einde van de jaren zeventig is sprake van teleurstelling over de beleidsprestaties van de overheid, met name waar het gaat om het terugdringen van grote maatschappelijke problemen (Godfroij en Nelissen, 1993). De tegenvallende resultaten van het overheidsbeleid zijn ten dele verbonden met de crisis in de economie (Knaack, 1992). Deze crisis, die zich vanaf het midden van de zeventiger jaren manifesteerde, creëerde immers nieuwe problemen, zoals de groeiende werkloosheid, en verminderde vanwege de afnemende economische groei tegelijkertijd de mogelijkheden om de maatschappelijke effecten hiervan te bestrijden. In verband hiermee kwam geleidelijk de klassieke 'tegensturing' van de overheid, namelijk het bestrijden van ongewenste effecten van het functioneren van de markt, ter discussie te staan. In de jaren tachtig werd politiek het beeld gecreëerd van een 'terugtrekkende overheid', die nog slechts voor hoofdlijnen en kerntaken zorg droeg. Er was sprake geweest van "een overspannen overdracht van verantwoordelijkheid naar de overheid" (Schuyt, 1991:13), en in reactie hierop moest meer over worden gelaten aan de 'vrije markt', waar de bedrijven, de burgers en hun organisa-

ties opnieuw zelf taken op zich zouden nemen. De beleidswijzigingen in de jaren tachtig, zoals die onder meer tot uitdrukking kwamen in de zogenaamde Grote Operaties en de beperking van de groei van de staatsuitgaven, betekenden echter niet alleen een (zoeken naar) vermindering van de overheidsinspanningen ten opzichte van datgene waar de samenleving zelf zorg voor moest dragen, maar ook een verandering van het inhoudelijke beleid van de overheid zelf. De hypothese in deze studie is dat *de klassieke 'tegensturing' door de overheid, dat wil zeggen het bestrijden van de ongewenste effecten van het functioneren van de markt, wordt vervangen door een meer marktconform beleid, waarbij de realisatie van politieke doelstellingen voor een belangrijk deel afhankelijk wordt van de strategieën van andere partijen.*

Het vierde en overkoepelende thema betreft de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing en de veranderende rol van de centrale staat daarin. In de afgelopen decennia bleek het klassieke model van overheidsingrijpen geleidelijk aan te stuiten op crisisverschijnselen die inherent waren aan de eigen kenmerken. Het centraal en eenzijdig politiek bepaalde beleid werd op vele terreinen geconfronteerd met een te gering maatschappelijk draagvlak; de uniforme regelgeving in een hiërarchisch kader leidde tot implementatieproblemen en ongewenste neveneffecten en het bestrijden van sociale ongelijkheid en het garanderen van sociale zekerheid stuitte op de grenzen van financiële en politieke haalbaarheid (Ringeling en Snellen, 1989; In 't Veld en Kickert, 1989, Bekkers, 1993, Tömmel, 1994). In het voorgaande is verondersteld dat in reactie op het zichtbaar worden van de grenzen aan het klassieke sturingsconcept van de overheid een veranderingsproces plaatsvindt, waarbij zich nieuwe vormen van sturing ontwikkelen. Kort samengevat zijn de veronderstelde basistrends hierin de vernieuwing van de *polity*, de structuren waarin beleid wordt gevoerd, waarbij centralisme geleidelijk aan plaats maakt voor decentralisatie; de nieuwe wijze van beleid voeren, de *politics* waarin niet langer hiërarchische verhoudingen bepalend zijn voor totstandkoming en uitvoering van beleid, maar gezocht wordt naar flexibele, op compromissen gerichte procedures en regelgeving; en de veranderde *polity*, waarbij tegensturing wordt vervangen door marktgerichte sturing en een meer marktconform beleid.

Dit veranderingsproces heeft naar verwachting ingrijpende gevolgen voor de positie van de overheid bij sturing van maatschappelijke processen. Wanneer de gedachte wordt verlaten dat de nationale staat de eerste en enige is in het bepalen van het beleid en in plaats daarvan wordt gekozen voor een over en weer verplichte samenwerking met andere actoren, bestaat zowel de kans dat die andere actoren hun beleid aanpassen aan doeleinden van algemeen belang als andersom de mogelijkheid dat politieke doelstellingen minder centraal komen te staan in het beleid. In het eerste geval verandert de recht-

streeks sturende rol van de overheid in een positie waarbij via de andere actoren wordt gestuurd. Deze 'onzichtbare' sturing is wellicht meer effectief dan de eenzijdige beleidsbepaling uit het klassieke beleidsmodel. Wanneer de andere actoren zich echter weinig inspannen voor algemene belangen en vooral eigen deelbelangen nastreven, worden politieke doelstellingen als het ware onzichtbaar in de compromissen met andere partijen. Als geheel leidt dit tot de hypothese dat *de Arbeidsvoorzieningswet een voorbeeld is van de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing, waarbij een wezenlijk andere, namelijk onzichtbare overheid ontstaat*. In het volgende schema zijn de basistrends in dit veranderingsproces nogmaals weergegeven. In het onderzoek naar de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet gelden zij als hypothesen.

Basistrends in de veranderingen in het overheidsbeleid

	structuur <i>polity</i>	procedures <i>politics</i>	functie <i>policy</i>
klassieke sturing	centralisme, nationale staat als dominante actor	in het recht vastgelegde relaties tussen partijen, uniforme procedures	tegensturing, bestrijden van ongewenste gevolgen van het functioneren van de markt
nieuwe vormen van sturing	decentralisatie, functioneel en territoriaal	flexibilisering van verhoudingen en regelgeving, op consensus gericht	meesturen met de werking van de markt, meer marktconform beleid

Met deze hypothesen is aangegeven in welke richting en in welke samenhang veranderingen worden verwacht in de ontwikkeling van het overheidsbeleid, zoals dat tot uitdrukking komt in de uitkomsten van het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet. Op elk van deze hypothesen heeft vervolgens de vraag betrekking hoe veranderingen tot stand komen. Op de deelgebieden *polity*, *politics* en *policy* worden veranderingen verondersteld die als geheel een fundamentele wijziging in de rol van de nationale staat impliceren. Maar waar ligt de basis voor een dergelijke dynamiek, en hoe krijgen deze veranderingen concreet gestalte? Geruime tijd bestond over deze vraag een intensief wetenschappelijke debat (zie Godfroy, 1981; Lammers, 1993), waarbij enerzijds verandering werd beschouwd als het gevolg van de opvattingen, ideeën en het handelen van actoren, terwijl anderzijds juist het bepalende karakter van systemen en hun kenmerken werd

benadrukt. Inmiddels lijkt deze tegenstelling vervangen door het uitgangspunt van een dialectische optiek op het in elkaar grijpen van structuur en handelen (Touraine, 1974; Crozier en Friedberg, 1977; Giddens, 1984). In dit onderzoek wordt een dergelijke wisselwerking tussen enerzijds het gedrag en de onderlinge interactie van actoren en anderzijds de - zich wijzigende - structuren van sociale relaties onderzocht. In aanvulling op de geformuleerde hypothesen wordt daarom de vraag gesteld in hoeverre en op welke wijze de actoren van invloed zijn op de verandering van de institutionele structuren, en omgekeerd, in welke mate en op welke manier hun opvattingen en gedrag worden beïnvloed door sociaal-economische en politieke macro-condities.

1.3 Probleemstelling

Op grond van het voorgaande kan voor het onderzoek naar de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een probleemstelling worden geformuleerd die uit drie delen bestaat. In de eerste plaats wordt onder verwijzing naar de eerste drie hypothesen gevraagd naar de veranderingen waartoe het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet heeft geleid voor wat betreft de bestuurlijke structuur (*polity*), het beleidsproces (*politics*) en de inhoud van het beleid (*policy*). Ten tweede moet worden onderzocht hoe deze veranderingen tot stand zijn gekomen en welke invloed de verschillende deelnemers aan het besluitvormingsproces daarbij hebben uitgeoefend. Op grond van de vierde en overkoepelende hypothese gaat tenslotte de interesse uit naar de betekenis van dit veranderingsproces voor de rol van de (nationale) staat bij sturing van maatschappelijke processen. Deze drie deelvragen kunnen worden gebundeld in de volgende centrale vraag:

Tot welke veranderingen heeft de Arbeidsvoorzieningswet geleid in de bestuurlijke structuur, de wijze van totstandkoming en de inhoud van het beleid; op welke manier en in welke mate hebben de verschillende deelnemers in het besluitvormingsproces aan deze veranderingen richting gegeven; en welke betekenis heeft de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet voor het ontstaan van nieuwe vormen van sturing en een andere rol van de nationale overheid?

De *doelstelling* van dit onderzoek is even vanzelfsprekend als ambitieus. Aan de hand van een empirisch onderzoek wordt geprobeerd te achterhalen hoe veranderingen in het overheidsbeleid en in de verhouding tussen overheid en andere actoren bij de sturing van maatschappelijke processen tot stand komen, en hoe daarbij de drie aspecten, namelijk de institutionele structuur (*polity*), de procedures en verhoudingen waarbinnen beleid wordt ontwikkeld (*politics*) en de inhoud ervan (*policy*) met elkaar verweven zijn.

1.4 Onderzoeksproces

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het onderzoek is aangepakt. Eerst wordt de ontwikkeling van het onderzoekontwerp kort toegelicht. Vervolgens komt het theoretisch perspectief aan de orde en wordt de methode van onderzoek verantwoord.

Ontwikkeling van het onderzoekontwerp

Aanvankelijk ging de aandacht in dit onderzoek uit naar een analyse en vergelijking van de veranderingen in de inhoud en organisatie van de twee hoofdbestanddelen van het arbeidsmarktbeleid, namelijk het werkgelegenheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid in de periode 1975-1990. Daarbij ging het in het bijzonder om veranderingen in de verdeling van taken en bevoegdheden in het overheidsbeleid. Het onderzoek zou betrekking hebben op drie bestuurlijke niveaus, namelijk dat van het Rijk (de departementen van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), de provincies en de gemeenten. De veronderstelde veranderingen in de interne taakverdeling van het overheidsbeleid werden gerelateerd aan maatschappelijke (sociaal-economische en politieke) veranderingen en conflicten. Aangrijpingspunt voor een theoretisch kader lag in eerste instantie bij een confrontatie van theoretische stromingen met betrekking tot de ontwikkeling van de nationale staat (neopluralisme, neoliberalisme, neomarxisme).

Nadere bestudering van het beleidsveld leerde dat niet alleen een interne verschuiving gaande was in de sturing van de overheid inzake de arbeidsmarkt, maar dat bij deze verschuiving ook gezocht werd naar een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden met anderen, zoals belangenorganisaties en (semi-)private instanties. Deze ontwikkeling werd bij uitstek zichtbaar in de voorbereiding van een nieuwe wet die het kader moest aanreiken voor een succesvoller arbeidsmarkt- en arbeidsvoorzieningsbeleid. Deze wet zou voorwaarden moeten scheppen voor een betere coördinatie in het overheidsbeleid en tegelijkertijd voor afstemming en samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties en particuliere bedrijven. Deze ontwikkelingen in de empirie gaven aanleiding om het onderzoek te richten op de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet. Enerzijds leek dit wetgevingsproces een geschikte casus om de veranderingen in de taakverdeling tussen verschillende overheidsorganisaties en -niveaus te analyseren. Anderzijds bood deze casus de gelegenheid om te onderzoeken hoe de positie van de overheid ten opzichte van andere actoren in de samenleving aan het veranderen was en tot welke uitkomsten dit veranderingsproces leidde.

Theorie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van een inductieve en deductieve aanpak. Tijdens het onderzoek ontstond in relatie tot de probleemstelling en de relevante concepten die voortkwamen uit het empirisch materiaal de keuze voor een theoretisch kader dat betrekking had op enerzijds processen van beleid- en besluitvorming en anderzijds op veranderingen in de sturing van sociaal-politieke en economische processen. In dit onderzoek wordt geprobeerd de theorie over het verloop van besluitvormingsprocessen zoals ontwikkeld door Kingdon (1984) te combineren met de benadering vanuit de franse reguleringschool, gebaseerd op het werk van Aglietta (1976). Hoewel de vertrekpunten van beide theorieën sterk verschillen, lijken zij elkaar te completeren in een theoretisch perspectief op de onderzochte veranderingen in het overheidsbeleid.

De theorie van Kingdon (1984) kan worden gezien als de meest geavanceerde benadering van complexe besluitvormingsprocessen, die momenteel beschikbaar is. Na de slingerbeweging vanuit kritiek op extreem-rationele modellen (Simon, 1947; Lindblom, 1959) naar visies op besluitvorming waarin het toeval een centrale rol vervult (Cohen, March en Olsen, 1972), biedt Kingdon een synthese van beide invalshoeken, door zowel aandacht te schenken aan de structuur als aan de anarchie in besluitvormingsprocessen. De structuur in het model van Kingdon bestaat uit het onderscheiden van drie *streams* waarin besluitvorming over beleid plaatsvindt. In één stroming staat de ontwikkeling van het probleem centraal, een volgend proces heeft betrekking op de discussie over beleidsalternatieven en in een derde stroom gaat het om de politieke krachten die van invloed zijn op het beleid. Deze *streams* vormen geen achtereenvolgende fasen, maar ontwikkelen zich gelijktijdig. Actoren kunnen zich in één of meerdere stromen bewegen. Via zogenaamde *policy windows*, geschikte momenten die soms wel en soms niet zijn te voorzien, kunnen ontwikkelingen uit de drie stromen met elkaar worden verbonden. Uit een succesvolle koppeling ontstaat nieuw beleid. Het onvoorspelbare in het model ligt zowel in het gedrag en de interactie van de participanten, als in de uitkomsten die uit de koppeling van de stromen worden verkregen.

Het probleem met de benadering van Kingdon is echter dat de analyse blijft steken bij de besluitvorming zelf. Met name de vraag naar de achtergronden en de betekenis van beleidsomslagen blijft onbeantwoord. Met andere woorden: het model lijkt geschikt voor het beschrijven en analyseren van het besluitvormingsproces als zodanig, maar biedt geen inzicht in de Arbeidsvoorzieningswet als voorbeeld van de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing en een andere rol van de overheid in relatie tot veranderingen in economie en samenleving. Daarvoor gaan we te rade bij de reguleringsbena-

dering, zoals ontwikkeld door de franse 'reguleringschool' (Aglietta, 1976, Boyer, 1986, 1992, Lipietz, 1992), tevens gehanteerd door auteurs uit andere landen (bijvoorbeeld Hirsch en Roth, 1986, Hirsch, 1992, Jessop, 1986, 1992, Mahnkopf, 1988 en Roobeek, 1990, 1992). Essentieel in de reguleringsbenadering is de aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe institutionele structuren, normen en gedragspatronen, die de ontwikkeling van de kapitalistische economie ondersteunen, maar die daarop tegelijkertijd een belangrijke vormende invloed hebben. Het centrale concept van de reguleringsbenadering betreft de overgang van *Fordisme* naar *post-Fordisme*. Sinds het begin van de jaren zeventig vindt een transformatie plaats van de organisatie van de economie, de sociale verhoudingen en de politiek. De kenmerken van het Fordisme, namelijk massa-productie, massa-consumptie en massale representatie maken plaats voor nieuwe principes, zoals flexibiliteit en decentralisatie (Roobeek, 1990;143). De veranderingen in het Fordistisch ontwikkelingsmodel in de economie vereisen eveneens een sociaal-politieke transformatie en een nieuwe afstemming tussen economie, overheid en samenleving. De auteurs van de reguleringsbenadering bieden een interessant perspectief op de veranderende rol van de staat, en tevens een aanvulling op het model van Kingdon, omdat zij de achtergrond voor de beleidsomslagen en de open 'policy windows' zoeken in de overgang van Fordisme naar post-Fordisme. Zij gaan er van uit dat de ontwikkeling van post-Fordistische organisatieprincipes in de economie een daarmee in overeenstemming zijnde nieuwe organisatie en inhoud van het overheidsbeleid vereisen. Of en hoe dit het geval is, is echter nog nauwelijks onderzocht. In het volgende hoofdstuk wordt dit theoretisch kader nader uiteengezet en worden de genoemde theorieën geoperationaliseerd voor het empirisch onderzoek.

Methoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden. Met het oog op de reconstructie van het besluitvormingsproces en zijn uitkomsten is op de eerste plaats een intensieve documentenanalyse verricht. Daarnaast vormden de diepte-interviews met sleutelpersonen bij de totstandkoming van de nieuwe wet en naast betrokkenen bij het arbeidsvoorzieningsbeleid een belangrijke bron van informatie voor het onderzoek. De literatuur die werd bestudeerd had zowel betrekking op de basisthema's in het onderzoek, als op het beleidsterrein van de Arbeidsvoorziening, het bredere terrein van het sociaal-economisch beleid, de arbeidsverhoudingen en aan Arbeidsvoorziening grenzende beleidsterreinen zoals de volwasseneneducatie. Tenslotte is gebruik gemaakt van de berichtgeving in de pers. De twee belangrijkste bronnen echter zijn de documentenanalyse en de interviews.

Documentenstudie

De documenten die werden gebruikt in het onderzoek moeten worden onderscheiden in twee hoofdgroepen. Enerzijds werd het geheel aan notulen, nota's, besluiten, adviezen, memo's, rapporten, verslagen etcetera geanalyseerd dat direct betrekking had op de besluitvorming over de Arbeidsvoorzieningswet (zie voor een overzicht van de belangrijkste documenten in dit opzicht, bijlage 1). Anderzijds werd een scala aan documenten bestudeerd dat inzicht gaf in de context van dit proces, zoals bijvoorbeeld materiaal over de werkgelegenheidsproblematiek, het sociaal-economisch beleid, de geschiedenis en de ontwikkeling van het arbeidsvoorzieningsbeleid, de evaluatie van beleidsmaatregelen, de organisatie-structuur van Arbeidsvoorziening en de rapporten en verslagen in het kader van de verschillende wijzigingen hiervan. De analyse van de documenten in de context van het wetgevingsproces ging - gezien de aanvankelijke opzet van het onderzoek - vooraf aan de documentenanalyse die was toegespitst op de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Deze context-analyse leidde tot enkele rapporten¹ die werden gebruikt als basismateriaal in verschillende hoofdstukken van dit boek. Bij de documentenanalyse die was gericht op het achterhalen van het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet werd eerst getracht een indeling van perioden te maken aan de hand van tussentijdse 'eindproducten' van de besluitvorming. Dat betekende dat er vier perioden werden onderscheiden die steeds vooraf gingen aan een tussentijds resultaat, namelijk het SER-advies over de nieuwe wet, het kabinetsbesluit naar aanleiding van dit SER-advies, het wetsvoorstel zoals dat naar het parlement werd gezonden, en de Arbeidsvoorzieningswet die in 1990 in het Staatsblad werd gepubliceerd. Vanuit ieder van deze 'haltes' in het besluitvormingsproces werd teruggekeken naar de vorige 'halte' en nagegaan welke veranderingen waren opgetreden in de uitkomsten van de besluitvorming. Vervolgens werd geanalyseerd welke voorafgaande stappen tot deze veranderingen hadden geleid en welke actoren daar op welke wijze richting aan hadden gegeven.

Interviews

Tijdens het onderzoek zijn drie interviewrondes gehouden. Het merendeel van de geïnterviewde personen was vanuit het ambtelijk apparaat en de belangenorganisaties direct bij het arbeidsvoorzieningsbeleid en de totstandkoming van de nieuwe wet betrokken (zie voor een lijst van respondenten, bijlage 2). Van de in totaal drieënveertig interviews is ongeveer tweederde gericht geweest op het achterhalen van de achtergronden van de besluitvorming op nationaal niveau over het beleid en de veranderingen in bestuurlijk en organisatorisch opzicht, in het bijzonder de voorbereiding van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Een derde van de interviews werd gehouden met betrokkenen in de regio (bijvoorbeeld met deskundigen van arbeidsbureaus, gemeenten, coördinerende instanties voor scholing, in de regio werkzame

vakbondsbestuurders). Deze geïnterviewden hadden dagelijks te maken met de uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Vanwege de beschikbare tijd voor dit onderzoek zijn de 'regionale' interviews in aansluiting op eerder onderzoek (Van Gestel, 1985) beperkt tot Nijmegen en Arnhem. Daarnaast zijn enkele interviews afgenomen bij respondenten in Friesland en Rotterdam, met het oog op de in deze regio's ontstane samenwerkingsvormen tussen werkgeversorganisaties, werknemersverenigingen en/of overheidsinstellingen. Ook in de regio Arnhem en Nijmegen werd bijzondere aandacht besteed aan nieuwe samenwerkingsvormen bij de bestrijding van de werkloosheid. De eerste interviewronde startte in het najaar van 1987 en liep door tot mei 1988. De interviews in deze periode hadden voornamelijk betrekking op het regionale niveau. Een tweede ronde begon in januari 1989 en werd beëindigd in september van datzelfde jaar. In deze periode werden met name vraaggesprekken gehouden met personen die op nationaal niveau deelnamen aan de besluitvorming over het arbeidsvoorzieningsbeleid en de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Ter aanvulling op de bestaande informatie werd in de winter van 1994 een afsluitende derde ronde van interviews uitgevoerd. Bij de interviews werd gebruik gemaakt van een protocol (zie bijlage 2), waarin een aantal thema's waren vermeld, die voor elk interview nader werden uitgewerkt in vragen aan de respondent. Deze thema's kwamen in ieder interview aan de orde, om vergelijkbare informatie op te kunnen bouwen. Van elk interview werd op korte termijn een uitvoerig en gedetailleerd verslag gemaakt, dat ter correctie aan de respondent werd voorgelegd. In de derde interviewronde is van deze waardevolle, maar arbeidsintensieve aanpak afgeweken, en zijn de interviews vastgelegd via notities.

1.5 Opbouw van het boek

Het onderzoeksproces heeft uiteindelijk geleid tot de volgende opbouw van dit boek. Het eerste hoofdstuk betreft de basis van het onderzoek. Hierin komen de thema's aan de orde van waaruit de hypothesen worden afgeleid. Op grond van deze hypothesen is de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd. Vervolgens is het onderzoeksproces beschreven, het theoretisch kader geïntroduceerd en een verantwoording gegeven van de gebruikte methoden. In hoofdstuk twee zal een theoretisch perspectief op de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet worden gepresenteerd, dat bestaat uit de combinatie van twee benaderingen, namelijk de theorie van Kingdon (1984) en de regulerings-theorie (Aglietta; 1976, e.a.). Met behulp van deze theorieën wordt de probleemstelling nader uitgewerkt met een reeks aandachtspunten voor het empirisch onderzoek. In het derde hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het beleidsterrein van de Arbeidsvoorziening. Aan

de orde komen de ontstaansgeschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling, de sociaal-economische context waarin het arbeidsvoorzieningsbeleid functioneerde in de periode voorafgaand aan de voorbereiding van de nieuwe wet en het arbeidsvoorzieningsbeleid en zijn resultaten in de jaren zeventig.

De beschrijving en analyse van de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 beslaat de vier volgende hoofdstukken. Elk van deze hoofdstukken heeft betrekking op een volgende fase in het besluitvormingsproces over de nieuwe wet. In hoofdstuk vier wordt de totstandkoming van het advies van de Sociaal-Economische Raad over de nieuwe wet geanalyseerd (1980-1985). De analyse heeft betrekking op de vraag hoe de SER er toe kwam om in afwijking van de oorspronkelijke adviesaanvraag van de regering te adviseren tot het 'uit handen geven' van Arbeidsvoorziening aan een tripartiet samengesteld bestuur van werkgevers, werknemers en overheid op centraal en regionaal niveau en het opheffen van het verbod op particuliere arbeidsbemiddeling. In hoofdstuk vijf zijn de ambtelijke voorbereiding en de besluitvorming van het kabinet over het SER-advies aan de orde (1984-1985). De vraag hoe en waarom het kabinet ondanks de vele kritische adviezen vanuit de ambtenarij instemt met het SER-advies, terwijl dit besluit vervolgens bij de sociale partners heftig omstreden is staat in dit hoofdstuk centraal. Het zesde hoofdstuk handelt over de totstandkoming van het eigenlijke wetsvoorstel (1985-1988). In dit tijdsbestek van drie jaar wordt onderhandeld over de uitwerking van het kabinetsbesluit over het SER-advies in een wetsvoorstel. De analyse laat zien welke rol de verschillende actoren spelen in de totstandkoming van een innovatief maar ambivalent wetsontwerp. Hoofdstuk zeven betreft de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de periode 1988-1990. Hierin wordt nagegaan waarom het parlement ondanks het aanvankelijke verzet van een meerderheid van de Tweede Kamer uiteindelijk instemt met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet.

In hoofdstuk acht worden de conclusies geformuleerd over de invloed van de verschillende actoren op de besluitvorming en over de resultaten waartoe dit proces heeft geleid. Dit gebeurt vanuit een analyse van de ontwikkeling en samenkomst van problemen, beleidsvoorstellen en politieke gebeurtenissen aan de hand van Kingdon's theorie. De geconstateerde veranderingen in het overheidsbeleid worden in hoofdstuk negen met behulp van de reguleringstheorie geplaatst in het licht van de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing tegen de achtergrond van een overgang van 'Fordisme' naar 'post-Fordisme'. Nagegaan wordt in hoeverre en in welk opzicht er hierbij sprake is van veranderingen in de rol van de nationale overheid. In een nabeschuiving wordt op grond van de resultaten van het onderzoek commentaar gegeven op de theorie.

2 Een theoretisch perspectief op de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet

Theorien sind bestenfalls nützliche Einzelbeiträge zur Erklärung einer Wirklichkeit, deren reale Komplexität die Reichweite jeder Einzel-Theorie übersteigt (Fritz W. Scharpf, 1985b).

2.1 Inleiding

Vanuit de probleemstelling van dit onderzoek wordt op twee niveaus gezocht naar een theoretische verdieping van het inzicht in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet. Het eerste niveau betreft de concrete verandering van het beleid en het gedrag van de actoren die daarbij zijn betrokken. Op het tweede niveau gaat het om de relaties tussen dit concrete veranderingsproces met meer algemene veranderingen in de sturing van economie en samenleving en de rol van de overheid daarbij. Zoals in het vorige hoofdstuk beknopt is weergegeven, wordt in dit onderzoek gekozen voor een combinatie van twee theoretische benaderingen, namelijk de theorie van Kingdon (1984) die is gericht op een nader inzicht in processen van beleid- en besluitvorming en de reguleringstheorie (Aglietta, 1976, e.a.) waarmee dergelijke processen kunnen worden geplaatst in een bredere context van de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing binnen een overgang van Fordisme naar post-Fordisme. De combinatie van beide theorieën is er een van *petit histoire* en *grand histoire*. De benadering van Kingdon maakt een reconstructie van de veranderingen op het beleidsterrein mogelijk, terwijl de reguleringstheorie een interpretatiekader biedt voor de inhoudelijke richting hiervan door een verbinding te leggen met meer algemene veranderingen in de sturing van economie en samenleving. De theorie van Kingdon en de reguleringsbenadering vormen daarmee een noodzakelijke aanvulling op elkaar.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch perspectief nader geëxpliciteerd en vervolgens geoperationaliseerd voor het onderzoek naar de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Het resultaat is een uitwerking van de probleemstelling in de vorm van een reeks aandachtspunten voor de analyse van het empirisch materiaal. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over het gebruik van de genoemde theorieën voor het onderzoek.

2.2 Het proces van beleidsverandering: de theorie van Kingdon

Op het eerste analyseniveau lijkt de benadering van Kingdon om tenminste

twee redenen de beste aanknopingspunten te bieden voor dit onderzoek. Ten eerste staat in deze benadering het proceskarakter van beleid centraal. Zodoende krijgt de analyse een dynamisch karakter en kan het veranderingsproces worden geanalyseerd. Ten tweede bestaat in de theorie van Kingdon expliciet aandacht voor de zogenaamde externe (dat wil zeggen politieke en maatschappelijke) factoren die van invloed zijn op de veranderingen in het beleid, terwijl de meeste overige benaderingen (zoals de beleidsnetwerkbenedering en de contingentiebenadering) sterk zijn gericht op de interne relaties binnen een organisatie of tussen een aantal organisaties.

Uitgangspunten en begrippen

Kingdon zelf plaatst zijn benadering als volgt. Hij verwerpt om verschillende, en inmiddels bekende redenen een strikt rationeel model van besluitvorming: mensen hebben een minder grote informatie-capaciteit dan in rationele modellen wordt verondersteld, zodat ze niet in staat zijn alle mogelijke alternatieven voor een beslissing te overzien en systematisch te vergelijken. Ook werken de meeste mensen niet vanuit vooraf precies bepaalde doeleinden; dat is zelfs vaak contra-productief vanwege de noodzaak tot het bereiken van compromissen. En tenslotte kunnen sommige individuele actoren wel gedurende een bepaalde tijd tamelijk rationeel gedrag vertonen, maar voor complexe besluitvormingsprocessen waar vele deelnemers bij zijn betrokken, is een rationele typering niet adequaat. Ook een fasenmodel van besluitvorming wordt door Kingdon verworpen. Weliswaar zijn er in de besluitvorming over beleid verschillende processen te onderscheiden, maar die volgen elkaar niet noodzakelijk op in de tijd en in een regelmatig patroon. In plaats daarvan stelt Kingdon dat er zich tegelijkertijd verschillende processen relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Op kritische momenten worden deze afzonderlijke processen met elkaar verbonden, in plaats van elkaar op te volgen (Kingdon, 1984:83-84). Eveneens acht Kingdon het incrementalisme slechts van beperkte waarde voor het begrijpen van het verloop van besluitvormingsprocessen. Het model van geleidelijke stap-voor-stap verandering, waarbij het bestaande in sterke mate richtinggevend is voor het vervolg, kan wel dienen voor de beschrijving van sommige onderdelen van de besluitvorming, maar niet voor het proces als geheel. Daarin zien we immers naast incrementele- ook plotselinge, onvoorziene, snelle en ingrijpende veranderingen plaatsvinden.

Kingdon kiest als vertrekpunt voor zijn benadering het *garbage can model* van besluitvorming van Cohen, March en Olsen (1972). In dit model wordt uitgegaan van het bestaan van vier 'stromen', namelijk de ontwikkelingen met betrekking tot problemen, oplossingen, participanten en beslissingskanalen. Elke stroom staat min of meer op zichzelf, en uit de verbinding ervan wordt beleid geboren. Hoewel de logische structuur van het *garbage can*

model en dat van Kingdon identiek is, en gebaseerd is op dezelfde uitgangspunten, namelijk '(1) the flow of fairly separate streams through the system,' en '(2) outcomes heavily dependent on the coupling of the streams' (Kingdon, 1984:91), zijn er belangrijke verschillen. De basis hiervoor ligt in het feit dat Kingdon meer aandacht besteedt aan de structuur van de besluitvorming. In de 'georganiseerde anarchie' waarmee hij in navolging van de garbage can-auteurs het besluitvormingsproces typeert, let hij sterker op *the organized* dan op *the anarchy* (Kingdon, 1984:92). Hiermee samenhangend onderscheidt Kingdon andere stromen dan in het model van Cohen, March en Olsen gebeurt.

Als gevolg hiervan bestaan er tenminste drie belangrijke verschillen tussen beide modellen. Een eerste is de expliciete aandacht van Kingdon voor de politieke ontwikkelingen. Hij meent dat deze ten onrechte worden verwaarloosd in veel onderzoek naar besluitvorming, en creëert daarvoor in zijn model een aparte stroom. Ten tweede beschouwt Kingdon de beslissingskansen niet als een van de stromen, zoals Cohen, March en Olsen doen, maar plaatst ze los daarvan. Het derde en wellicht belangrijkste verschil is dat Kingdon niet het gedrag en de interactie van de deelnemers aan de besluitvorming als een aparte ontwikkeling beschouwt, die zich relatief onafhankelijk van de andere stromen afspeelt, maar de actoren verbindt met de processen door een conceptueel onderscheid tussen beide te maken (Kingdon, 1984:92). Elke actor kan aldus betrokken zijn bij elke *stream*. De aanvulling respectievelijk verandering van het *garbage can model* door Kingdon betekent tevens een verbetering, omdat het expliciet betrekken van politieke ontwikkelingen bij de analyse van beleidsontwikkeling een betere aansluiting bij de empirie impliceert en het verbinden van de actoren met de *streams* de mogelijkheid biedt om zowel een actor- als systeemperspectief te hanteren.

De belangrijkste begrippen die Kingdon hanteert zijn de 'agenda', de 'alternatieven', en de 'participanten' in de besluitvorming. Over de participanten is hij het minst helder. Eigenlijk kan daar iedereen onder worden verstaan: politici, ambtenaren, belangenorganisaties, media, wetenschappers, adviseurs, onderzoekers, politieke partijen en het massa-publiek. De directe deelnemers aan de besluitvorming heten bij Kingdon *government officials* en *people outside of government closely associated with those officials* (Kingdon, 1984:3). Deze weinig precieze omschrijving komt terug in de definitie van de begrippen 'agenda' en 'alternatieven'. De agenda is een lijst van onderwerpen of problemen waaraan politici en ambtenaren en mensen daarbuiten die nauw aan hen gelieerd zijn, gedurende een bepaalde tijd serieuze aandacht besteden. Deze agenda kan worden onderscheiden in een *governmental agenda* (een lijst van onderwerpen die aandacht krijgt) en een

decision agenda die de onderwerpen daaruit bevat waarover een beslissing moet worden genomen. 'Alternatieven' of 'beleidsalternatieven' zijn voorstellen voor beleidsactie die serieus worden overwogen door de bovengenoemde *government officials* en hun verwanten buiten het overheidsapparaat. Nu de uitgangspunten en begrippen van Kingdon's benadering zijn geïntroduceerd, zal het model zelf nauwkeuriger worden beschouwd.

Centrale gedachtengang

De hoofdgedachte in de theorie van Kingdon is het bestaan van drie, zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelende, stromen, betrekking hebbend op respectievelijk de problemen, de beleidsvoorstellen en de politieke gebeurtenissen. Deze drie stromen kunnen op bepaalde geschikte momenten (via *policy windows*) met elkaar worden verbonden door *policy entrepreneurs*. Uit een geslaagde verbintenis van een erkend probleem met een bepaald beleidsvoorstel onder de geschikte politieke omstandigheden, ontstaat nieuw beleid. Om dit model te kunnen hanteren voor empirisch onderzoek zullen de verschillende onderdelen ervan worden besproken. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan de kenmerkende ontwikkelingen in de probleemstroom, de stroom der beleidsvoorstellen en de politieke stroom. Vervolgens is het ontstaan en functioneren van *policy windows* aan de orde en de rol van de *entrepreneurs* daarbij. Deze nadere beschouwing van Kingdon's model resulteert in een aantal aandachtspunten voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet.

Problemen

Niet elke ongewenste situatie is een probleem en niet alle problemen verwerven de aandacht van politici en beleidsmakers. "Conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them", stelt Kingdon (1984:115) en hij noemt drie redenen waarom verschijnselen tot problemen worden:

- wanneer er volgens vigerende waarden een verschil bestaat tussen de bestaande en ideale toestand (dus bijvoorbeeld tussen het ideaal van volledige werkgelegenheid en de bestaande toestand van massawerkloosheid);
- door vergelijking van de eigen condities met die van andere groepen of andere landen (bijvoorbeeld de relatief hoge werkloosheid in Nederland in het begin van de jaren tachtig ten opzichte van andere EG-landen, of de verhoudingsgewijs hoge werkloosheid van migranten ten opzichte van autochtone Nederlanders);
- door categorisering, dat wil zeggen het benoemen van verschijnselen in termen van problemen (bijvoorbeeld de relatief lage participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt benoemen als verborgen werkloosheid).

Aandacht voor problemen wordt volgens Kingdon verkregen via indicatoren.

Belangrijke indicatoren zijn cijfers. Problemen worden eerder erkend wanneer zij in cijfers zijn uit te drukken, en nog meer kans op erkenning bestaat wanneer er in die cijfers dramatische veranderingen optreden. In de werkloosheidscijfers in Nederland zagen we bijvoorbeeld in het begin van de tachtiger jaren een explosieve groei optreden, die aanleiding gaf tot veel aandacht voor het probleem (Huijgen, 1986). Maar de aandacht voor een probleem duurt niet eeuwig. Elk onderwerp heeft slechts een korte levensduur op de *governmental agenda*, mede vanwege de onderlinge concurrentie tussen problemen in het bereiken en vasthouden van de aandacht. Overigens speelt deze strijd niet alleen tussen verschillende onderwerpen, maar ook tussen verschillende visies op hetzelfde onderwerp. Wanneer de ene definitie van het probleem meer aandacht krijgt, ondervindt een concurrerende visie op het probleem minder aandacht. Kingdon noemt als voorbeeld dat wanneer de efficiëntie van de economie tot 'het' nationale probleem wordt verheven, meer dan bijvoorbeeld inkomensongelijkheid, ambitieuze sociale programma's minder waarschijnlijk worden ten opzichte van pogingen tot deregulering en bezuiniging.

Maar de cijfers spreken niet voor zichzelf. De interpretatie van data transformeert hen tot beleidsprobleem. Dat brengt Kingdon op de vraag hoe deze 'vertaling' in haar werk gaat. Hij stelt dat er vaak een duwtje nodig is waardoor problemen aandacht krijgen. Een crisis, zoals bijvoorbeeld een plotselinge ramp of een alarmerend incident dat wordt verbreed naar een algemener vraagstuk, kan functioneren als aanleiding voor de politieke en beleidsmatige erkenning van een probleem. Belangrijk bij de probleemerkenning is ook het gebruik van symbolen. Zij kunnen als duwtje voor de probleemerkenning functioneren, omdat er in een notedop een realiteit mee wordt verwoord die mensen zich al op een meer vage, diffuse manier bewust waren.

Op welke manier komen deze problemen nu onder de aandacht van politici en beleidmakers? Dat gebeurt volgens Kingdon via drie soorten *feedback messages*: informatie via evaluatie van beleid, via informele kanalen, en via degenen die met de uitvoering van het beleid zijn belast. Bij evaluatie kan bijvoorbeeld blijken dat programma's niet werken zoals gepland, of onverwachte problemen genereren, of tot hogere kosten leiden. Dergelijke berichten komen ook vaak via informele kanalen, zoals via contacten tussen politici en personen uit maatschappelijke organisaties of bedrijfsleven. De ambtenaren die met de uitvoering van beleid zijn belast vormen een derde belangrijke informatiebron. Zij signaleren in de praktijk een aantal problemen die zich voordoen, al of niet verband houdend met de implementatie van beleid. Tenslotte besteedt Kingdon speciale aandacht aan budgettaire problemen. Hij wijst op de drie soorten maatregelen die worden getroffen bij

ernstige budgetbeperkingen: regulerende maatregelen, bedoeld om de toenemende kosten te beheersen; maatregelen om te besparen, en een verschuiving in aandacht van dure naar goedkope maatregelen.

Uit de bespreking van de kenmerkende ontwikkelingen in de probleemstroom zijn de volgende aandachtspunten voor een nadere analyse van het empirisch materiaal af te leiden:

- *Voor welke problemen moest de Arbeidsvoorzieningswet een oplossing bieden? Waren dat steeds dezelfde problemen, of veranderden de probleemdefinities in de loop van het besluitvormingsproces? Hoe verliep de erkenning van deze problemen? Welke aanleidingen waren relevant?*
- *In hoeverre vond een strijd plaats tussen concurrerende visies op de problemen, en tot welke uitkomsten leidde deze strijd?*
- *Welke betekenis hadden budgettaire overwegingen voor de totstandkoming van de nieuwe wet?*

Beleidsalternatieven

Net als gold voor de problemen, krijgen ook niet alle beleidsideeën de aandacht van degenen die over het beleid beslissen. Kingdon beschrijft een circuit van onderzoekers, adviserende instanties en belangenorganisaties waarin allerlei verschillende ideeën en oplossingen voor problemen de ronde doen. Deze alternatieven worden met elkaar geconfronteerd, botsen als moleculen tegen elkaar op en worden op verschillende manieren gecombineerd. De evolutie van beleid laat volgens Kingdon geen plotseling volstrekt nieuwe ideeën zien. Het gaat juist om het opnieuw formuleren van bekende elementen, waaraan eventueel nieuwe elementen worden toegevoegd, tot een nieuwe structuur of een nieuw voorstel. Daarom is het bij 'nieuw beleid' mogelijk om te constateren dat er niks nieuws onder de zon is en tegelijkertijd verandering en innovatie waar te nemen.

In dit geheel van circulerende, botsende en geherformuleerde ideeën worden uiteindelijk sommige beleidsalternatieven serieuzer genomen dan andere. En dit selectieproces verloopt volgens enkele criteria. Deze *criteria for survival* hebben betrekking op drie hoofdzaken: is het beleidsvoorstel logisch en uitvoerbaar, sluit het aan bij het dominante waardepatroon onder de deskundigen die de beleidsvoorstellen ontwikkelen en wordt er voldoende geanticipeerd op mogelijke belemmeringen, vooral wat betreft de vraag of de kosten acceptabel zijn en of het voorstel wordt gewaardeerd door volksvertegenwoordigers en publiek? Volgens deze criteria vindt in de stroom der beleidsalternatieven een selectieproces plaats onder de ideeën, waarbij vele plannen afvallen en andere voorstellen worden gecombineerd, bijgeschaafd en opnieuw geformuleerd. Een klein groepje prominente voorstellen die voldoen aan de genoemde criteria overleven. Deze voorstellen zijn rijp om overwo-

gen te worden door de beleidsmakers.

Met name het tweede criterium voor overleving van een beleidsvoorstel, de aansluiting bij het bestaande waardepatroon in het circuit van deskundigen, vereist enige toelichting. Uiteraard bestaan er tussen de specialisten die zich met de beleidsideeën bezighouden, zoals de onderzoekers, de adviesinstanties, de ambtenaren, verschillen in de waarden die zij aanhangen. Maar de meerderheid hanteert volgens Kingdon eenzelfde waardepatroon en daar moet het beleidsvoorstel compatibel mee zijn. Kingdon noemt een drietal componenten van dit waardepatroon, namelijk de visie op de staat, het gelijkheidsbeginsel, en het principe van efficiëntie. De visie op de staat impliceert de dominante gedachtengang over de rol van de centrale staat ten opzichte van het regionale en supra-nationale niveau, evenals de opvattingen over de taken van de staat in relatie tot de private sector. Ook het gelijkheidsprincipe is een belangrijke component van het dominante waardepatroon. Zelfs als het streven naar gelijkheid niet de drijvende kracht achter een beleidsvoorstel is, dan is rechtvaardigheid of herstel van onevenwichtigheid een sterk argument in de debatten vóór of tegen beleidsvoorstellen. Een derde bestanddeel van het waardepatroon is het efficiëntie-principe. Het gaat dan om een kosten-baten afweging van het beleidsvoorstel. Gedeeltelijk is de aandacht hiervoor te wijten aan de huidige economische en budgettaire problemen, aldus Kingdon, maar ten dele komt het ook doordat er meer economen en mensen gevoelig voor die wijze van denken in het overheidsapparaat werken. De taal der economen is overal: kosten, effectiviteit, efficiëntie, marktaandeel, rendement, spin-offs, enzovoort. Daarbij gaat het er niet om dat de kosten sec zo belangrijk zijn geworden bij de beoordeling van beleidsvoorstellen, maar dat er een toegenomen aandacht bestaat voor de vraag 'wat krijgen we ervoor terug?'

Behalve aan de overlevingscriteria voor een beleidsvoorstel besteedt Kingdon aandacht aan het proces waarin consensus wordt gevormd. Daarbij hecht hij veel waarde aan *softening up*, het voorbereiden van veranderingen door het in de week leggen van plannetjes, het benadrukken van de noodzaak tot verandering, het oplaten van zogenaamde proefballonnen. Dit plaveien van het pad voor beleidsverandering gebeurt door zogenaamde 'beleidsondernemers', mensen die zich tot spreekbuis van bepaalde ideeën maken. Deze figuren zijn bereid hun tijd, energie, reputatie, en soms geld, te steken in het promoten van een bepaald beleidsvoorstel, in de hoop op een *future return*. Deze toekomstige beloning kan bestaan uit beleid wat ze wenselijk achten, uit voldoening door participatie aan de besluitvorming respectievelijk uitvoering, of uit persoonlijke voordelen, zoals baanzekerheid of promotie.

Bij het opbouwen van acceptatie voor een beleidsvoorstel zijn goede

argumenten volgens Kingdon van het grootste belang. Het gaat niet alleen om macht, invloed, pressie en strategie, waar onderzoekers van besluitvormingsprocessen gebruikelijk de nadruk op leggen, maar wel degelijk ook om de argumenten, de inhoudelijke betekenis van beleidsvoorstellen. Ideeën zijn dus meer dan rookgordijnen of rationalisaties achteraf en zelfs in die gevallen zijn argumenten belangrijk om een overtuigende indruk te maken. Kingdon wijst op het verschil in het proces van consensusvorming onder de deskundigen in vergelijking met de politici. Dáár gaat het om coalities bouwen, onderhandelen, concessies doen in ruil voor participatie in een coalitie die het voorstel steunt, kortom om het bereiken van consensus op basis van machtsverhoudingen. In de kring der specialisten wordt de consensus volgens Kingdon bereikt via een inhoudelijk debat: een idee wordt geopperd door één of twee mensen en verspreidt zich vervolgens, als het een goed idee is, tot het cruciale punt is bereikt waarop er een *widespread feeling* bestaat en het voorstel wordt aanvaard. De diffusie van beleidsvoorstellen in de gemeenschap van deskundigen is wel afhankelijk van het type netwerk wat er bestaat. Kingdon onderscheidt beleidsterreinen waar veel onderlinge contacten en uitwisseling bestaan en beleidsterreinen die gekenmerkt worden door fragmentatie. Een gefragmenteerde beleidssector heeft een gebrek aan coördinatie, er ontbreekt een gezamenlijke 'taal' waarmee de problemen worden benoemd en tenslotte zorgt fragmentatie voor instabiliteit. De agenda is gevoeliger voor fluctuaties.

Aan de hand van de kenmerkende ontwikkelingen in de stroom der beleidsalternatieven zijn de volgende aandachtspunten voor het onderzoek relevant:

- *In hoeverre is de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet nieuw? Met andere woorden, in welk opzicht is er 'niks nieuws onder de zon' en in hoeverre is er sprake van innovatie en verandering? Uit welke combinaties van eerdere voorstellen bestaat de uiteindelijke wet?*
- *Hoe is de Arbeidsvoorzieningswet te karakteriseren in relatie tot de door Kingdon genoemde 'overlevingscriteria' voor een beleidsvoorstel? Met andere woorden, in welke mate was het wetsvoorstel logisch en uitvoerbaar, werd er rekening gehouden met dominante waarden onder deskundigen, en geanticipeerd op mogelijke toekomstige belemmeringen op het gebied van financiën en politieke en publieke acceptatie?*
- *Op welke wijze werd consensus bereikt over de beleidsvoorstellen in de kring der deskundigen, te weten de adviesinstanties, de ambtenaren en de onderzoekers? In hoeverre waren in dit proces de inhoudelijke argumenten dominant, zoals Kingdon veronderstelt?*
- *Wie functioneerden als 'policy entrepreneurs', als pleitbezorgers van de beleidsvoorstellen voor een ingrijpende verandering van Arbeidsvoorziening; op welke wijze plaveiden zij het pad voor het wetsvoorstel Arbeidsvoorziening en wat maakte hen succesvol?*

Politieke ontwikkelingen

Min of meer onafhankelijk van de problemen en de ontwikkeling van beleidsvoorstellen ontwikkelt zich de politieke stroom. De politieke stroom bestaat uit zaken zoals de publieke opinie, campagnes van pressiegroepen, verkiezingsresultaten, partijpolitieke en ideologische debatten in het parlement, en veranderingen in het ambtelijk apparaat. Met de term 'politiek' in de politieke stroom verwijst Kingdon naar wat we in Nederland zouden aanduiden met 'Haagse politiek': datgene wat in Den Haag onder politici en journalisten als politiek wordt beschouwd, en wat vaak samenhangt met electorale- en partijpolitieke overwegingen en de pressie van belangengroepen. Dat is een meer beperkte definitie dan in de politieke wetenschappen gebruikelijk is. Daar wordt 'politiek' veel breder gedefinieerd, bijvoorbeeld als de gezaghebbende allocatie van waarden, of de distributie van kosten en baten. Kingdon legt de nadruk op de integrale invloed van de politieke ontwikkelingen op de totstandkoming van beleid. Hij onderscheidt drie componenten in de politieke stroom, namelijk het nationale politieke klimaat, de georganiseerde politieke krachten, en de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat. In navolging van Kingdon passeren hier de belangrijkste kenmerken van deze drie bestanddelen van de politieke stroom de revue. Tenslotte wordt aandacht besteed aan het proces van consensusvorming in deze stroom.

Het nationale politieke klimaat, of *the national mood* zoals Kingdon zegt, is een moeilijk grijpbaar, maar daarmee nog niet onbelangrijk fenomeen. Uitgangspunt is de gedachte dat er een vrij groot deel van de bevolking denkt langs bepaalde gezamenlijke lijnen, en dat deze 'publieke opinie' een belangrijke invloed uitoefent op de beleidsagenda en de beleidsuitkomsten. Als voorbeeld noemt Kingdon de houding ten opzichte van overheidsregulering. De deregulerings-/privatiseringsdiscussie in de jaren tachtig sloot aan bij een algemene verandering in attitude ten opzichte van de overheid. Of, verbetert Kingdon zichzelf, misschien is het juister om te stellen dat deze discussie aansloot bij een door beleidsmakers veronderstelde en bevorderde verandering van het nationale politieke klimaat. Het nationale politieke klimaat is dus niet per se iets wat ontstaat of bestaat in het massapubliek. Eerder zijn de uitspraken en plannen van politici en het gedrag van de media hiervoor richtinggevend. Zij 'maken' in belangrijke mate het politieke klimaat. Belangrijk is dat deze *national mood* bevorderend kan werken voor sommige (type) beleidsprogramma's en belemmerend voor andere.

Een tweede onderdeel van de politieke stroom betreft de georganiseerde politieke krachten, met name de belangengroepen. Beleidsmakers hebben een indruk van de balans tussen steun en oppositie van relevante belangengroepen voor bepaalde beleidsvoorstellen. Hun inschatting van deze balans hoeft

niet correct te zijn, maar heeft wel een belangrijke invloed op de kansen van een beleidsvoorstel om gerealiseerd te worden. Het grootste deel van de tijd, stelt Kingdon, verzet een meerderheid van de georganiseerde politieke krachten zich überhaupt tegen verandering. Elk bestaand beleid kent bijna onvermijdelijk cliëntèle, die belang heeft bij handhaving van de status quo. Maar soms zijn de andere componenten in de politieke stroom zo sterk in beweging, dat deze oppositie wordt overwonnen. En natuurlijk kan de oppositie in de loop der tijd ook van richting en samenstelling veranderen.

Het derde bestanddeel van de politieke stroom bestaat uit de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat. Kingdon wijst op twee belangrijke processen waardoor deze actoren de besluitvorming beïnvloeden: het proces van verandering van beleidsprioriteiten, dat vaak gepaard gaat met nieuwe personen op sleutelposities in politiek en ambtenarij, en het proces van strijd tussen ambtelijke instanties om behoud of uitbreiding van hun bevoegdheden. Hoewel de veranderingen in het ambtelijk apparaat in de Amerikaanse context een directe politieke betekenis hebben vanwege de nauwe samenhang met verkiezingsresultaten, en veel omvangrijker en minder geleidelijk plaatsvinden dan in Nederland, kunnen we Kingdon's aandacht hiervoor ook toepassen op de Nederlandse overheid, en met name wijzen op de invloed van ambtelijke reorganisaties op de besluitvorming. Door wijzigingen in de *administration* verkrijgen sommige beleidsvoorstellen een grotere ontvankelijkheid en andere juist niet. De bureaupolitieke strijd leidt soms tot stagnatie, en soms tot grotere beweging met betrekking tot de besluitvorming over een beleidsvoorstel. Volgens Kingdon leidt de competitie tussen ambtelijke instanties tot een versnelling van de besluitvorming wanneer het betreffende onderwerp van beleid reeds veel steun ondervindt van politieke en beleidsmatige krachten. Terwijl omgekeerd bij een weinig populair voorstel de ambtelijke competitie "will drive the last nail into the coffin." (Kingdon, 1984:166). De strijd om bevoegdheden en invloed tussen onderdelen van het ambtelijk apparaat van de overheid heeft volgens Kingdon dus geen overheersende, maar een aanvullende betekenis op de overige politieke krachten die reeds van invloed zijn op het beleidsissue.

Tenslotte besteedt Kingdon aandacht aan de consensusvorming in de politieke stroom. Opnieuw benadrukt hij het contrast met de wijze waarop overeenstemming wordt bereikt in de *stream* der beleidsalternatieven. Dáár ging het in essentie om overtuigen, terwijl in de politieke stroom het onderhandelen centraal staat. Belangrijk bij deze tegenstelling is het door Kingdon gemaakte conceptuele onderscheid tussen processen en actoren: de beleids-specialisten hebben geen monopolie op overtuigen, net zo min als de politici alleen maar onderhandelen, en geen inhoudelijke debatten voeren. Maar het gaat hier niet om de verschillen in het gedrag van actoren, maar om de

contrasten tussen de processen in respectievelijk de stroom der beleidsalternatieven en de politieke stroom. Het verloop van de besluitvorming in beide stromen kent nog een ander belangrijk verschil. Ontwikkelde zich in de stroom der beleidsalternatieven de consensus als een sneeuwbal, waarbij steeds meer specialisten voor een bepaald idee gewonnen werden; in de politieke stroom is eveneens vaak een zichzelf versnellend proces van consensus zichtbaar, maar vanuit een andere dynamiek. Participanten in de politieke stroom stellen zich aanvankelijk vaak wat rigide op, niet bereid om iets af te doen aan hun principes. Maar na verloop van tijd, "when compromise is in the air" (Kingdon, 1984:169) haasten zij zich om mee te doen in de coalitie die gevormd gaat worden, uit angst te worden buitengesloten van de besluitvorming.

De behandeling van de voornaamste ontwikkelingen in de politieke stroom brengt ons tot de volgende aandachtspunten voor het onderzoek naar de besluitvorming over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet:

- *Welke rol speelt de verandering in het nationale politieke klimaat in de jaren tachtig, in het bijzonder ten opzichte van overheidsregulering, in het besluitvormingsproces dat voorafging aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet?*
- *Hoe verhoudt zich de besluitvorming over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet tot de balans van steun en oppositie van georganiseerde politieke krachten, met name de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers?*
- *In hoeverre en op welke wijze is het besluitvormingsproces beïnvloed door verandering van beleidsprioriteiten, eventueel gepaard aan de wisseling van personen op politieke en ambtelijke sleutelposities? In hoeverre leidde de competitie tussen ambtelijke instanties tot stagnatie respectievelijk versnelling van het besluitvormingsproces?*
- *Hoe verliep het proces van consensusvorming in de politieke 'stream' en is het door Kingdon genoemde verschil met de consensusvorming in de stroom der beleidsalternatieven, te weten 'onderhandelen' versus 'overtuigen' herkenbaar?*

Koppeling van stromen via 'policy windows'

Het *policy window* is een gelegenheid voor de voorstanders van bepaalde beleidsvoorstellen om hun oplossingen te presenteren, of om aandacht te verkrijgen voor hun specifieke problemen. *Policy windows* zijn dus kansen om initiatieven te realiseren. Deze kansen 'komen langs', en dan kan er gebruik van worden gemaakt. Zo niet, dan is het wachten op een volgende kans. *Policy windows* zijn tamelijk schaars, openen zich onregelmatig en blijven niet lang open. "If the participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity

comes along." (Kingdon, 1984:174).

Waarom gaan deze vensters open, en waarom gaan ze dicht? De aanleiding voor het openen van een *policy window* ligt in een verandering in de politieke stroom of in de stroom der problemen. Er zijn dan ook twee soorten: *problem windows* en *political windows*. Bij het eerste type wordt de koppelingskans veroorzaakt door een *pressing problem*, bijvoorbeeld een explosieve toename van de kosten op een bepaald beleidsterrein, of een anderszins onhoudbare situatie. Een open venster vanwege politieke veranderingen kan zijn achtergrond hebben in bijvoorbeeld verkiezingen, een nieuw kabinet, belangrijke wijzigingen in het ondersteunend apparaat, verandering in de publieke opinie. Beide typen *windows* zijn aan elkaar gerelateerd. Als een gelegenheid tot koppeling ontstaat vanwege een urgent probleem dan maken beleidsvoorstellen meer kans als zij aansluiten bij de politieke situatie. Omgekeerd, als een venster open gaat vanwege een politieke gebeurtenis, dan proberen de participanten een adequaat probleem te vinden waarop de voorgestelde oplossing kan worden toegepast. Volgens Kingdon hebben ontwikkelingen in de stroom der beleidsalternatieven geen directe invloed op het ontstaan van *policy windows*, maar spelen zij juist een belangrijke rol in de daarna eventueel volgende koppeling.

De gelegenheid tot het koppelen van de drie stromen doet zich maar gedurende korte tijd voor. Het ijzer moet dus worden gesmeed als het heet is. Dat betekent dat de doorbraak bij grote beleidsveranderingen snel tot stand komt of überhaupt niet plaatsvindt. Als het open venster niet wordt benut, dan kan het lang duren alvorens zich weer een kans voordoet. Kingdon noemt maar liefst vijf redenen waarom *policy windows* zich sluiten: als er geen beschikbaar beleidsvoorstel voorhanden is, als cruciale personen verdwijnen, als de aandacht voor de aanleiding ervan (een urgent probleem of verandering in de politieke situatie) afneemt, als participanten menen dat zij het probleem hebben opgelost, of omgekeerd als zij er niet in zijn geslaagd om actie te ondernemen. Vanwege de korte tijd waarin een *window* open staat, is de *timing* van een voorstel uiterst belangrijk. Het pad moet geplaveid zijn, consensus voorbereid, het voorstel zelf solide uitgewerkt, klaar om gepresenteerd te worden als de geschikte omstandigheden zich voordoen. Tenslotte, het al of niet open zijn van een *policy window* is niet iets wat alleen aan de hand van objectieve feiten kan worden vastgesteld. Van belang zijn ook de percepties hierover van de participanten. Maar die zijn niet altijd even eenduidig.

De koppeling van de drie stromen wanneer zich de geschikte gelegenheid voordoet, gebeurt door *entrepreneurs*, mensen die als initiatiefnemers van nieuw beleid fungeren, en daar veel tijd, energie en soms ook geld insteken.

Drie kwaliteiten dragen bij aan het succes van deze personen, die ook wel 'pleitbezorgers' of 'beleidsondernemers' worden genoemd door Kingdon. Ten eerste moeten zij enig recht bezitten om gehoord te worden, bijvoorbeeld vanwege hun expertise, of vanwege hun vermogen voor anderen te spreken (namens een belangenorganisatie bijvoorbeeld), of vanwege een gezaghebbende positie in de besluitvorming. Ten tweede is zo'n persoon bekend om haar politieke contacten of onderhandelingsvaardigheid. En het meest belangrijke kenmerk van een succesvolle *policy entrepreneur* is zijn volharding.

Tenslotte beschrijft Kingdon de onvoorspelbaarheid en het onvermogen de gebeurtenissen te controleren op het moment dat zij in beweging zijn gezet. Vanaf het tijdstip dat het *policy window* open staat en er gebruik van wordt gemaakt, wordt de besluitvorming voor de afzonderlijke participanten een onbeheersbaar proces, met de nodige risico's wat betreft de uitkomsten. Soms willen participanten vanwege die risico's geen gebruik maken van open vensters. Uit vrees dat het nieuwe beleid voor hen niet voldoende te beïnvloeden zal zijn, laten ze liever alles bij het oude.

Uit de bespreking van de *policy windows* en het proces van koppeling van de drie stromen zijn de volgende aandachtspunten voor het onderzoek van belang:

- *Op welke momenten in de besluitvorming over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet deden zich kansen tot beleidsverandering ('policy windows') voor, en welke ontwikkelingen gaven hiertoe aanleiding?*
- *In hoeverre is er gebruik gemaakt van dergelijke gelegenheden tot het creëren van nieuw beleid, en tot welke uitkomsten leidde dit?*
- *In welke mate bestond er bereidheid van de afzonderlijke participanten aan de 'koppeling' van problemen, oplossingen en politieke steun mee te werken? En in hoeverre werd deze bereidheid beïnvloed door de vrees voor een door hen moeilijk te controleren vervolg van de besluitvorming?*

2.3 Naar nieuwe vormen van sturing: de reguleringstheorie

Uitgangspunten en begrippen

De reguleringsbenadering heeft net als de benadering van Kingdon, maar dan op het niveau van de theorievorming over de ontwikkeling van staat, economie en samenleving, het voordeel een synthese te vormen van waardevolle elementen uit eerdere benaderingen. Gaat het bij Kingdon om een geheel eigen compositie van rationele-, incrementele-, fasen- en 'garbage can'-modellen (Kingdon, 1984:75-95); bij de reguleringsbenadering wordt gezocht naar een combinatie van marxistische theorie-elementen met

Keynesiaanse en Kaleckiaanse theorieën (Boyer, 1988:127, gecit. in Roobeek, 1992:132).

In de reguleringstheorie wordt de kapitalistische produktiewijze als resultaat van opeenvolgende historisch specifieke reguleringen van sociale verhoudingen geanalyseerd. Centraal staat het inzicht dat er een wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid is tussen de ontwikkelingen in de economie en veranderingen in de politieke en sociale verhoudingen. De reguleringstheorie gaat ervan uit dat een bepaald economisch groeimodel een specifiek stelsel van instituties, wetten, regels, normen en gedrag veronderstelt. 'Regulering' verwijst naar deze institutionele vormen. De wijze waarop de bepalende structuur van een maatschappij wordt gereproduceerd wordt de regulering van de produktiewijze genoemd (Roobeek, 1990:140). Regulering is een proces zonder (sturend) subject. De staat is het institutionele centrum, dat het reguleringsproces garandeert en er tegelijkertijd onderdeel van uitmaakt. De verhouding tussen staat en maatschappij ligt niet vast, maar verandert tijdens de regulering, en deze veranderingen kunnen de vorm van institutioneel-politieke crises aannemen. (Hirsch, 1992:224). De op politieke compromissen gebaseerde regulering komt ten tijde van crises onder druk te staan vanwege veranderingen in het 'techno-economisch paradigma en de instituties, normen en waarden die daarmee verbonden zijn.' (Roobeek, 1992:131).

Binnen de reguleringsbenadering bestaan verschillende theoretische stromingen. Hübner en Mahnkopf (1988:19 e.v.) onderscheiden een richting waarbij de reguleringstheorie expliciet wordt gebaseerd op de marxistische theorie, in het bijzonder de waardenleer, en noemen als exponent hiervan Lipietz. Daarnaast bestaat een stroming, aangevoerd door Boyer, die zich niet op de economische theorie van Marx maar op die van Kalecki en Keynes baseert. En tenslotte is er een richting, waarvan Petit als vertegenwoordiger wordt aangemerkt, waarin de reguleringstheorie een synthese vormt van ontwikkelingslijnen vanuit klassieke economische auteurs zoals Adam Smith, en het gedachtengoed van de socioloog Durkheim. Wij laten dit ongetwijfeld boeiende grondslagendebat voor dit moment rusten, en richten ons op de 'gebruikswaarde' van de reguleringsbenadering voor het empirisch onderzoek.

Het sleutelbegrip 'regulering' is weinig eenduidig en scherp omschreven. Dat komt volgens Hübner en Mahnkopf (1988:9) omdat de vertegenwoordigers van de reguleringsschool aansluiten bij minstens twee onderscheiden wetenschappelijke disciplines. Enerzijds is dat bij de biologie, waar de algemene systeemtheorie werkt met concepten als 'zelforganisatie' en 'autopoiesis', om de mechanismen achter de ordening in natuur en samenleving te achterhalen. En anderzijds is dat bij de economische theorie, in het

bijzonder bij de vraag naar de bepalende factoren voor een evenwichtssituatie in de economie. De reguleringstheorie maakt aanspraak op de verklaring van institutionele veranderingen in kapitalistische samenlevingen. De grondgedachte van een adaptieve zelfsturing is overgenomen door de regulationisten, die er vanuit gaan dat zelfsturing verloopt via de transformatie van institutionele vormen die op haar beurt is terug te voeren op sociale handelingen van maatschappelijke actoren. Daarbij worden zogenaamde 'kleine' en 'grote' crises onderscheiden, waarbij grote crises zich kenmerken door een falende samenhang tussen een economisch groeimodel en een bepaalde regulering (Hübner en Mahnkopf, 1988:25). Onder het begrip 'regulering' of 'reguleringswijze' (wat gebruikt wordt om een specifieke regulering mee aan te duiden) moet worden verstaan: het institutionele geheel van wetten, overeenkomsten, regelingen, en het complex van culturele gewoonten, politieke tradities, en sociale normen die samen het voortbestaan veilig stellen van de kapitalistische productie en reproductie (Roobeek, 1992:132).

Andere begrippen die door regulationisten zeer frequent worden gebruikt zijn 'staat' en 'Fordisme'. De staat wordt door Hirsch (1992:211) opgevat als een geobjectiveerde uitdrukking van sociale verhoudingen, een verzelfstandigde uitdrukking van relaties tussen individuen, groepen, klassen en klassenfracties. Hirsch wijst, evenals Poulantzas, op de relatieve autonomie van de staat, en stelt dat de staat niet is te reduceren tot uitdrukking van een krachtsverhouding tussen de klassen. Een verandering in die krachtsverhouding is wel van invloed op de staat, maar niet in directe en onverkorte vorm. "Sie passt sich der Materialität der verschiedenen Apparate an und kristallisiert sich im Staat nur in gebrochener und differenzierter, den Apparaten entsprechender Form." (Poulantzas, 1978:121, gecit. in Hirsch, 1992:211).

Het 'Fordisme' tenslotte is de benaming van een bepaalde regulering. In het groeimodel wat tussen beide wereldoorlogen ontstond, werd het industriële kapitalisme bedreigd door een toenemende kloof tussen enerzijds een stijgende productie, vanwege nieuwe productie- en organisatietechnieken, en anderzijds de beperkte afzetmogelijkheden vanwege een gebrek aan koopkracht. De regulering die toen werd gevestigd kunnen we Fordisme noemen. Fordisme betekent meer dan een bepaalde organisatie van de arbeid, gebaseerd op arbeidsdeling en specialisatie. Fordisme betekent ook de 'commodification of the means of consumption, the homogenization of this consumption by mass-produced commodities, and the socialization of these consumption norms' (Roobeek, 1990:141). Voor een steeds grotere groep van de bevolking werd massaconsumptie toegankelijk vanwege stijgende lonen, minimumlonen en uitbreiding van de mogelijkheden voor consumptieve kredieten. In het Fordisme gaat het om de verbinding van drie belangrijke

kenmerken: massaproductie (in relatie tot de opkomende massaproductie-industrie), massaconsumptie (in relatie tot de opkomst van grootschalige en centraal georganiseerde vakbonden) en sociale zekerheidsarrangementen (in relatie tot de deelname van arbeiderspartijen aan de parlementaire democratie). Belangrijk is om in het oog te houden dat deze kenmerken achteraf worden vastgesteld. Tijdens de ontwikkeling van de Fordistische wijze van organisatie en sturing was er geen eenduidig ontwikkelingspad. De precieze inhoud en vorm van de regulering was afhankelijk van een extreem complex proces van strijd, waarin uiteindelijk de machtsrelaties tussen de verschillende participanten de regulering bepaalden (Roobeek, 1990:143).

Centrale gedachtengang

Centraal in de reguleringstheorie staat het concept van de 'crisis van het Fordisme'. Sinds het begin van de zeventiger jaren kunnen we volgens de regulationisten spreken van een groeiende kloof tussen de actuele kapitalistische ontwikkeling en het Fordisme. Hirsch en Roth (1986) stellen dat de huidige crisis in de kapitalistische economie, die zich manifesteert in achterblijvende economische groei, aanhoudende massawerkloosheid en ecologische problemen, geen tijdelijke inzinking is in een verder continue ontwikkeling van het na-oorlogs kapitalisme. Veel meer beschouwen zij de in de jaren zeventig in gang gezette economische crisis als een fundamenteel probleem, wat alleen kan worden overwonnen door ingrijpende maatschappelijke veranderingsprocessen, waarbij de economisch-technologische, politieke en sociale structuren worden aangepast en herzien. Daarbij staat niet vast welke nieuwe structuren en compromissen de uitkomst zullen vormen van dit veranderingsproces. "In der Auflösung der keynesianisch-Fordistischen Formation der Nachkriegsära zeichnen sich die Dimensionen eines neuen 'postFordistischen' Kapitalismus ab - mit freilich noch sehr ungewissen Perspektiven." (Hirsch en Roth, 1986:11).

Voor een beter begrip van het centrale concept in de reguleringsbenadering, de 'crisis van het Fordisme', zullen we ons eerst in het kort verdiepen in de kenmerken en achtergronden van deze crisis. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de in de literatuur geschetste perspectieven voor een nieuwe regulering en de rol van de staat daarin. Daarbij zullen steeds aandachtspunten worden geformuleerd ten behoeve van het empirisch onderzoek, in het bijzonder met betrekking tot de achtergronden en de strekking van de beleidsveranderingen die daarin aan de orde zijn.

De 'crisis van het Fordisme'

De op Fordistische leest geschoeide organisatie van de kapitalistische economie kreeg te maken met tenminste tien *control problems*, die uit het accumulatiemodel zelf voortkwamen (Roobeek, 1990:146 e.v.): een afne-

mende produktiviteitsgroei, bij gelijktijdige groei van de lonen, grenzen aan de marktexpansie, een problematische Keynesiaanse economische politiek vanwege internationalisering en 'weglek'-effecten, structurele overcapaciteit (met name in de chemie-, staal-, metaal- en autoindustrie), slechte kwaliteitscontrole, de continue noodzaak tot het zoeken van nog niet door de kapitalistische ontwikkeling gedomineerde terreinen, zoals blijkt uit het inschakelen van lage loonlanden, van migranten, en van de informele economie, de internationale arbeidsdeling in de productie, de bureaucratisering (inflexibele, langzame en rigide besluitvormingsprocedures die de kosten opdrijven) en de toenemende kosten van publieke diensten.

Ook Hirsch en Roth (1986:79 e.v.) wijzen er op dat de crisis van het Fordisme uit het model zelf voortkomt. De ernstige problemen in het Fordistische groeimodel ontstonden zowel vanuit de productie- als de consumptiesfeer. In de produktiesfeer wordt de grondoorzaak door beide auteurs gelegd bij de Tayloristische organisatie van het arbeidsproces. De hiermee te realiseren groei van de produktiviteit, en in het verlengde hiervan de toename van de relatieve meerwaarde, raakte steeds verder aan haar grenzen. De typische kenmerken van het Taylorisme, namelijk de als gevolg van een sterk doorgevoerde arbeidsdeling ontstane arbeidsintensivering, dekwalficatie, monotonie en vervreemding, leidden tot vormen van verzet die bijzonder effectief waren in de versterking van het zo storingsgevoelige Tayloristische productieproces: ongemotiveerd gedrag, tegenwerking, slordigheid, ziekteverzuim. In de consumptiesfeer werd de verdere expansie van de Tayloristische massaproductie begrensd vanwege sectorale marktverzadiging, een veranderend consumptiegedrag waarbij meer gedifferentieerde consumptiewensen ontstonden, grondstoffen- en energieschaarste en uitputting en de aantasting van natuur en milieu.

Ook de politieke regulering in het Fordisme raakte betrokken in de crisis. De kenmerken van deze politieke regulering zijn volgens Hirsch en Roth (1986:82) gelegen in centraal-bureaucratisch corporatisme, een Keynesiaans beleid en een reformistische sociaal-democratische politiek. Dezelfde economische en sociale structuren die voor zo'n lange periode van naoorlogse groeiende welvaart hadden gezorgd, bleken de crisis te verscherpen, nu de belangrijkste voorwaarde voor pacificatie van de politieke en sociale tegenstellingen, namelijk de aanhoudende economische groei, stagneerde. De Keynesiaanse politiek werkte niet meer; de institutionele driehoek van staat en sociale partners leidde niet langer tot effectieve compromissen; in plaats van de overzichtelijke corporatistische structuur ontstaan sterk gedifferentieerde verhoudingen tussen sociale groepen (Hirsch en Roth, 1986:139 e.v.). Er is een crisis van de politieke vormen waarbij instituties die voorheen de verbinding tussen individu en collectief verwezenlijkten, afbrokkelen. In het

bijzonder geldt dat de sociaal-democratische verbanden. Daarbij is sprake van een zogenaamde *Entformalisierung der Politik* (Buci-Glucksmann, 1982:10), waarmee wordt bedoeld dat het zwaartepunt van de beslissingsmacht over het staatsingrijpen verschuift van het parlement en de politieke partijen als representanten en bemiddelaars van de verschillende opvattingen en belangen in de samenleving, naar de moeilijker zichtbare maar steeds belangrijker wordende politieke macht van ambtelijke technocraten, grote maatschappelijke organisaties en multinationale ondernemingen.

De crisis in het Fordistisch model uit zich volgens Hirsch en Roth (1986:1-39) in een strijd om nieuwe concepten over de ontwikkeling van maatschappij en politiek, die dwars door regerings- en oppositiepartijen, vakbonden, organisaties van werkgevers en alternatieve bewegingen heen loopt. De nieuwe politiek-sociale regulering zal volgens deze auteurs in elk geval rusten op een sterk gefragmenteerde maatschappelijke basis.

Naar aanleiding van de bespreking van de crisis van het Fordisme zijn de volgende vragen voor dit onderzoek relevant:

- *In hoeverre zijn de aanleidingen en achtergronden voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet verbonden met de 'crisis van het Fordisme'?*
- *Is de Arbeidsvoorzieningswet te beschouwen als een onderdeel van een antwoord op deze crisis en zo ja, op welke wijze?*

Perspectieven voor een nieuwe regulering

Hoewel de eerste verschijnselen van de crisis van het Fordisme zich vanaf de zeventiger jaren manifesteerden, is twintig jaar later deze crisis nog steeds actueel. De sindsdien ingezette fase van verandering kan worden gezien als een tijdperk van overgang. Een periode waarin gereageerd wordt op de crisis door enerzijds te trachten de traditionele economische, politieke en sociale verhoudingen te stabiliseren, en anderzijds te zoeken naar nieuwe compromissen over de organisatie van produktie, consumptie en representatie. Deze overgangperiode laat een veelzijdig beeld aan ontwikkelingen zien, waarbij het niet eenduidig is of, en zo ja hoe, deze ontwikkelingen zullen uitmonden in een nieuwe stabiele 'formatie' van een economisch groeimodel ondersteund door een nieuwe politieke consensus en vernieuwde sociale en institutionele structuren. Toch tekenen zich volgens de regulationisten enkele contouren af van een nieuw ontwikkelingsmodel voor economie, staat en samenleving. Deze eerste tekenen, die wellicht zullen uitgroeien tot een 'post-Fordistische formatie', zullen we nu wat nader toelichten.

Het sleutelwoord bij de veranderingen die in gang zijn gezet als gevolg van de onder druk staande Fordistische regulering is volgens Roobeek (1992:-141) flexibiliteit, dat haaks staat op het kernbegrip in het Fordisme, namelijk

massa. In contrast met het oude model waarin massaproductie voor relatief homogene markten, geproduceerd door een relatief homogene groep werknemers die werden vertegenwoordigd door centraal onderhandelende vakbonden de belangrijke kenmerken waren, stelt Roobeek de huidige tendens van een 'flexibele productie van hoogwaardige producten voor sterk gesegmenteerde markten'(1992:141) in een pluriform arbeidsbestel met gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg. Flexibiliteit heeft gevolgen voor de organisatiestructuur, en de dominante trend daarin is volgens Roobeek (1992:144) decentralisatie. Tegenover de overheersende organisatievorm in het Fordisme, namelijk de centraal gestuurde productie van goederen en diensten, ontwikkelen zich nieuwe vormen, waarbij de productie en de besluitvorming hierover zijn ondergebracht in kleinere eenheden met een grotere autonomie. Het beoordelen van het functioneren van de organisatie en haar werknemers op basis van *input* (kwalificaties) verschuift tegelijkertijd naar meer aandacht voor de *output* (resultaten).

Ook Boyer (1992:55 e.v.) wijst op de nieuwe richtingen in management en arbeidsorganisatie, die zich ontwikkelen in reactie op de crisis van het Fordisme. In het bijzonder gaat het om optimalisering van de productie door verbetering van de logistiek, om integratie van onderzoek, ontwikkeling en productieorganisatie, om een meer directe relatie tussen producenten en verbruikers, en om een hogere kwaliteit in relatie tot redelijke kosten. Een technische en organisatorische aanpassing van het productieproces is nodig zodat flexibel kan worden gereageerd op veranderingen in de afzet en de meer gedifferentieerde wensen van de consument. En tenslotte wordt geprobeerd de produktiviteit te verhogen door enerzijds verschillende vormen van samenwerking met andere bedrijven aan te gaan, en anderzijds de kwaliteiten van de aanwezige arbeidskrachten beter te benutten.

Hirsch en Roth (1986:104) stellen dat het kernpunt om uit de crisis van het Fordisme te geraken is gelegen in de verandering van de door het Taylorisme bepaalde produktietechnieken en arbeidsorganisatie-vormen. Daarbij gaat het er om een structurele stijging van de produktiviteit te bereiken, door een verbetering van de organisatie van de productie, het gebruik van nieuwe materialen en het zo effectief mogelijk inzetten van arbeidskrachten. Ook Hirsch en Roth wijzen op het belang van flexibiliteit: "Die strategische Devise heisst "Flexibilisierung" von Mensch und Maschine."(1986:106). Als motor en instrument van deze ontwikkeling functioneren de nieuwe technologieën. Deze nieuwe kerntechnologieën, zoals de microelectronica, biotechnologie en nieuwe materialen leiden volgens Roobeek (1990:139) tot een nieuw technologisch paradigma, dat een drastische verandering en ten dele ook een vervanging inhoudt van het huidige technologisch paradigma, dat primair is gebaseerd op electromechanica/electronica, (petro)chemie en de

transportsector. Twee tendensen gaan gepaard met de introductie van deze nieuwe technologieën in steeds grotere delen van het productieproces: ten eerste kan er meer worden geproduceerd van hogere kwaliteit met minder fysieke en materiële input in korte productieketens, en ten tweede maakt een hogere mate van technologische- en managementcontrole een dergelijke productie mogelijk op een meer compacte (kleinere bedrijven, minder toeleveranciers) en flexibele (in tijd en plaats) manier (Roobeek, 1990:151). Vanwege deze gevolgen voor de inrichting van de productie zijn de nieuwe technologieën in botsing met de grondslagen van het Fordisme, namelijk met een grootschalige gestandaardiseerde massaproductie en -consumptie. Vandaar dat Roobeek spreekt over een overgang naar post-Fordisme, en niet naar neo-Fordisme (aanpassingen op basis van dezelfde grondslagen) zoals Aglietta en een aantal andere auteurs van de reguleringsbenadering doen (Roobeek, 1990:140).

Wat betekenen deze wijzigingen nu voor de rol van de staat? Jessop (1992:-245) tracht de ontwikkelingen in het huidige kapitalisme te verbinden met gevolgen voor de functies van de staat, en wijst op een paradigma-wisseling van het op massaproductie, schaalvoordelen en massaconsumptie gerichte Fordisme naar een flexibele productie, *economies of scope* en een op gedifferentieerde consumentenwensen gericht groei-model. Voor de staat betekent deze paradigma-wisseling een overgang van een Keynesiaanse politiek, die in essentie werd gekenmerkt door sturing van de effectieve vraag en veralgemening van de normen van massaconsumptie, naar een concentratie op problemen met betrekking tot het internationale concurrentievermogen van bedrijven en branches, en pogingen om de sociale politiek aan de eisen van flexibiliteit te onderschikken.

De politieke regulering neemt echter verschillende (neoliberale, neocorporatistische, neo-etatistische) vormen aan, afhankelijk van de positie van het land in de internationale economie en de verhouding tussen nationale politieke krachten. Ook Hirsch en Roth benadrukken dat het feitelijk gevoerde beleid van nationale staten in reactie op de crisis een grote variatiebreedte kent, afhankelijk van de plaats in de wereldeconomie, de politiek-institutionele voorwaarden en de sociale krachtsverhoudingen. De rode draad die deze auteurs menen te onderkennen ligt niet in een zwakkere, 'terugtrekkende' staat, die aan de 'marktkrachten' weer ongehinderd vrij spel biedt, zoals de neoliberale beloften ons willen doen geloven, maar juist in een veelvuldig interveniërende staat die ten opzichte van de verschillende maatschappelijke belangen verder is verzelfstandigd. Hirsch en Roth verwachten dus niet 'minder staat', maar juist het verder voortschrijden van de regulerende en controlerende invloed van de overheid in de samenleving. Met andere woorden een proces van een zich voortzettende *Durchstaatlichung*, analoog

aan de eveneens door hen verwachte voortgaande *Durchkapitalisierung der Gesellschaft* in het post-Fordisme (1986:105), wat betekent het toenemend volgens marktprijncipes georganiseerd raken van verschillende 'sectoren' in de samenleving en van het leven van individuele mensen.

Uit de bespreking van enkele contouren van een mogelijke nieuwe regulering, resulteren de volgende aandachtspunten:

- *In hoeverre zijn de genoemde perspectieven van een nieuwe regulering in reactie op de crisis van het Fordisme, in het bijzonder de tendens tot flexibilisering en decentralisatie, herkenbaar in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet?*
- *In hoeverre is in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet een paradigma-wisseling zichtbaar waarbij een Keynesiaans stimuleringsbeleid wordt vervangen door een op de problemen van het bedrijfsleven gerichte politiek, waarbij sociale doelstellingen aan de eisen van flexibiliteit worden onderschikt?*
- *In welke mate zijn neoliberale, neocorporatistische en neo-etatistische vormen in dit nieuwe paradigma te onderkennen, en hoe zijn zij te begrijpen in relatie tot het veranderingsproces dat heeft plaatsgevonden?*

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn twee benaderingen gepresenteerd, die, in aanvulling op elkaar, kunnen leiden tot theoretische verdieping van het inzicht in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet. Enerzijds is aandacht besteed aan de theorie van Kingdon, die het ontstaan van beleid begrijpt als het samenkomen van zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelende problemen, beleidsvoorstellen en politieke gebeurtenissen op bepaalde geschikte momenten. Anderzijds zijn enkele hoofdlijnen uit de regulerings-theorie besproken, waarmee vanuit een analyse van de huidige crisis van het Fordisme wordt getracht te achterhalen welke de kenmerken zullen zijn van een eventueel nieuw samenhangend ontwikkelingsmodel voor economie, staat en samenleving.

Uit de bespreking van deze twee theoretische invalshoeken zijn voor de analyse van het empirisch materiaal een aantal aandachtspunten afgeleid, die kunnen worden samengevat in twee hoofdvragen:

- *In hoeverre kunnen het verloop en de uitkomsten van het besluitvormingsproces worden verklaard uit de ontwikkeling en samenkomen van problemen, beleidsvoorstellen en politieke gebeurtenissen op bepaalde geschikte momenten;*

- *Zijn de resultaten van dit veranderingsproces een onderdeel van de ontwikkeling van een nieuwe reguleringswijze; zo ja, welke kenmerken van het overheidsoptreden kristalliseren zich daarbinnen uit?*

In aanvulling hierop leidt de combinatie van beide theorieën tot de volgende vragen:

- *In hoeverre kan het ontstaan van 'policy windows' in Kingdon's theorie worden begrepen vanuit het centrale concept in de reguleringstheorie, de 'crisis van het Fordisme'?*
- *In welke opzichten wordt een overgang naar een post-Fordistische reguleringswijze bevorderd door de ontwikkelingen in de drie stromen en het gedrag van de 'policy entrepreneurs' volgens de theorie van Kingdon?*

Het theoretisch perspectief dat in dit hoofdstuk is ontwikkeld fungeert als basis voor het onderzoek. In de volgende vijf hoofdstukken zal het empirisch materiaal worden gepresenteerd in de vorm van een beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces dat resulteerde in de Arbeidsvoorzieningswet. In hoofdstuk acht en negen worden de conclusies van het onderzoek geformuleerd aan de hand van de aandachtspunten die in dit hoofdstuk aan de theorie zijn ontleend. In het laatste hoofdstuk wordt nagegaan in welke opzichten de theorie werd bevestigd en op welke punten aanvullingen en commentaar mogelijk zijn.

3 Arbeidsvoorziening: een introductie

3.1 Inleiding

Voorafgaand aan de analyse van het besluitvormingsproces dat leidde tot de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 wordt in dit hoofdstuk het beleidsterrein geïntroduceerd waarop deze nieuwe wet betrekking heeft. Daartoe komen eerst de hoofdlijnen van het ontstaan en de organisatie van Arbeidsvoorziening in Nederland sinds het begin van deze eeuw aan de orde. Vervolgens wordt een schets gegeven van de sociaal-economische context waarbinnen Arbeidsvoorziening in de jaren zeventig functioneerde. Tenslotte wordt het arbeidsvoorzieningsbeleid uit deze periode besproken. De conclusies hebben betrekking op de uitgangssituatie waarin het besluitvormingsproces over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet aan het begin van de jaren tachtig werd gestart.

3.2 Ontstaan en organisatie van Arbeidsvoorziening

De historie van de openbare arbeidsbemiddeling gaat terug tot het begin van deze eeuw. De rode draad in deze geschiedenis is een toenemende invloed van de overheid, met name van de Rijksoverheid, op dit beleidsterrein bij een gelijktijdig afnemende betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties alsmede van gemeenten.

De openbare arbeidsbemiddeling is in Nederland ontstaan met de oprichting van de eerste gemeentelijke arbeidsbeurs in 1902 te Schiedam. In de jaren daarna volgden meerdere gemeenten dit voorbeeld. De aanleiding voor deze overheidsactiviteit werd gevormd door de rond de eeuwwisseling heersende werkloosheid, de slechte positie van handel en nijverheid en de wantoestanden die het gevolg waren van de praktijken van zogenaamde placeurs, personen die werkzoekenden aan werk hielpen met het oogmerk winst te behalen. Wanneer we wat verder teruggaan in de geschiedenis, dan blijkt de arbeidsbemiddeling van oorsprong echter geen overheidsactiviteit te zijn. De uitbuiting die optrad als gevolg van de praktijken van de placeurs leidde in de tweede helft van de 19e eeuw tot de oprichting van zogenaamde arbeidsbeurzen op initiatief van werknemers- en/of werkgeversorganisaties. De kosten van deze arbeidsbemiddeling op verenigingsgrondslag werden gedekt uit contributies, later aangevuld met gemeentelijke subsidies (De Galan/Van

Miltenburg, 1985:178). De eerste arbeidsbeurs werd op 1 september 1886 in Amsterdam gesticht, op initiatief van de 'Maatschappij voor den Werkenden Stand', en aan het einde van de 19e eeuw bestond er ook een arbeidsbeurs in 's-Gravenhage en Arnhem. Daarnaast hielden instellingen van liefdadigheid en armenzorg zich soms met arbeidsbemiddeling bezig. De op particulier initiatief tot stand gekomen arbeidsbemiddeling was echter zeer kleinschalig en nauwelijks effectief (Hoffius en Vriend, 1987:117).

Na het ontstaan van de openbare arbeidsbemiddeling aan het begin van deze eeuw zijn, tot aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in 1990, een drietal fasen aan te geven in de verdere ontwikkeling op dit beleidsterrein. De eerste fase begint bij het ontstaan van de eerste gemeentelijke arbeidsbeurs in 1902 en duurt tot aan de Eerste Wereldoorlog. Deze fase is te typeren met de begrippen verscheidenheid en samenwerking. Naast het opkomen van arbeidsbeurzen van overheidswege bestond arbeidsbemiddeling vanuit het particuliere initiatief, zowel met als zonder winst oogmerk. Ten dele ontstond samenwerking tussen deze verschillende vormen. De tweede fase bestrijkt de periode tussen de twee wereldoorlogen. Belangrijkste kenmerk in deze periode is de groeiende rol van de overheid op het arbeidsbemiddelingsterrein. De derde fase is aan te duiden met centralisatie van bestuur en beleid en loopt vanaf het begin van de Tweede Wereldoorlog tot aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in 1990.

Verscheidenheid en samenwerking

In het begin van deze eeuw bestond er een bonte mengeling van arbeidsbemiddelingsactiviteiten in Nederland. Vlak voor de Eerste Wereldoorlog telde de Staatscommissie over de Werkloosheid tenminste 200 commerciële beroepsbemiddelaars. Daarnaast inventariseerde men minimaal 71 bemiddelingsbureaus van werknemersverenigingen. Van werkgeverszijde bestonden er 15 van dergelijke bemiddelingsbureaus, terwijl de Staatscommissie er nog eens 63 telde die waren opgericht vanuit diverse verenigingen (Hoffius en Vriend, 1987:25 e.v.). Rond 1913 waren er 27 openbare arbeidsbeurzen, waarvan 21 gemeentelijke en 6 particuliere (op ideële grondslag). Een aantal van de gemeentelijke beurzen, zoals de Centrale Arbeidsbeurs van Amsterdam en de beurs van de Vereniging Samenwerking uit Arnhem, was eerst in particuliere handen, voordat ze door de gemeente werden overgenomen.

Behalve verscheidenheid was er ook sprake van samenwerking. Dat was enerzijds het geval tussen de openbare arbeidsbeurzen, die op initiatief van de Haagse arbeidsbeurs al in 1908 de 'Vereeniging van Nederlandsche Arbeidsbeurzen' oprichten. Anderzijds was sprake van samenwerking tussen gemeenten en organisaties van werkgevers en werknemers, die gezamenlijk betrokken waren bij het bestuur van de gemeentelijke arbeidsbeurzen.

Een groeiende rol van de overheid

De tweede periode in de ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsbemiddeling strekt zich uit vanaf het begin van de Eerste Wereldoorlog tot aan de Duitse bezetting in 1940. In deze periode zien we een aanzienlijke uitbreiding van de overheidsactiviteit op dit terrein. Een belangrijke impuls hiertoe werd gegeven door het advies van de in 1909 van Rijksweg ingestelde Staatscommissie over de werkloosheid. Het verslag van deze commissie, dat in 1914 verscheen, bevatte de volgende belangrijke aanbevelingen (Hoffius en Vriend, 1987:26 e.v.):

- gemeenten met meer dan 20.000 inwoners moeten verplicht worden een arbeidsbeurs op te richten, die openbaar is, kosteloze diensten aanbiedt en wordt bestuurd door werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers onder leiding van een onafhankelijke voorzitter;
- er moet een overkoepelend landelijk orgaan komen, de Centrale Rijksarbeidsbeurs, ter coördinatie en controle van de gemeentelijke beursen en volgens eenzelfde bestuurlijk model;
- wat betreft de particuliere bemiddeling met winstoogmerk bepleit de Staatscommissie een 'uitsterfformule': een vergunningsstelsel, alleen voor personen die op dat moment al met deze vorm van bemiddeling bezig zijn.

De adviezen van de Staatscommissie hadden een grote invloed op de verdere inrichting van de openbare arbeidsbemiddeling. In 1914 besloot de regering per KB tot oprichting van de Centrale Rijksarbeidsbeurs. In 1916 werd deze beurs samengevoegd met de Dienst Werkloosheidsverzekering tot de Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling, die in 1917 een permanent karakter kreeg. Deze Rijksdienst formeerde 30 districten in het land, gebaseerd op de dan bestaande 25 gemeentelijke en 5 particuliere arbeidsbeurzen. Deze beurzen kregen de status van districtsbeurs, en moesten ervoor zorgen dat alle in haar district liggende gemeenten een gemeentelijke arbeidsbeurs of een 'correspondentschap' oprichtten (Hoffius en Vriend, 1987:31). Overigens hadden deze maatregelen geen dwingend karakter, maar was de uitvoering afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de gemeenten. In 1922 had het aantal openbare arbeidsbeurzen zich inmiddels uitgebreid tot 44. Behalve een uitbreiding van het aantal arbeidsbeurzen vond ook een uitbreiding plaats van hun taken. In augustus 1914 vaardigde Minister Treub van Financiën een circulaire uit waarin hij werklozen met een uitkering verplichtte zich bij de arbeidsbeurs in hun gemeente in te schrijven. Tenslotte kreeg de Rijksdienst tot taak een wettelijke regeling inzake arbeidsbemiddeling voor te bereiden.

Deze uitbreiding van overheidsactiviteit op arbeidsbemiddelingsterrein in Nederland werd bekrachtigd en gestimuleerd door ondertekening van een internationaal verdrag in 1919, op een conferentie in Washington van de

Organisatie van de Arbeid van de Volkenbond. Via dit verdrag verplichtte Nederland zich tot het inrichten van een stelsel van openbare arbeidsbureaus voor kosteloze arbeidsbemiddeling onder toezicht van de centrale overheid, en geadviseerd door commissies waarin evenveel werkgevers en werknemers zitting hebben.

In 1930 kreeg Nederland een Arbeidsbemiddelingswet, die overigens pas in 1932 in werking trad. In internationaal perspectief was Nederland daarmee laat, want zowel de meeste Europese landen als Japan hadden reeds vijf tot vijftientig jaar eerder een dergelijke wet. Deze Arbeidsbemiddelingswet betekende in grote lijnen een juridische bevestiging van de reeds bestaande situatie. Belangrijk verschil was dat gemeenten met meer dan 15.000 inwoners nu niet meer op vrijwillige basis, maar verplicht een arbeidsbeurs of agentschap moesten oprichten. Op dat moment waren nog 21 gemeenten van die grootte niet zover. Tevens werden deze gemeenten verplicht tot het instellen van Commissies van Toezicht, waarin een gelijk aantal (en minstens twee) vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting hadden, geleid door een neutrale voorzitter en benoemd door de gemeenteraad. Ook de districtsarbeidsbeurzen werden bij wet geregeld. De Rijksoverheid bepaalde het aantal (42) en de grenzen, en ook op dit niveau ontstonden Commissies van Toezicht. De Rijksoverheid zelf kreeg in de nieuwe wet een niet meer vrijblijvende, maar dwingend leidinggevende en toezichthoudende taak, ten opzichte van districts- en gemeentelijke organen. De Arbeidsbemiddelingswet van 1930 versterkte de reeds naar aanleiding van de adviezen van de Staatscommissie over de Werkloosheid sinds 1914 ingezette groeiende betekenis van het overheidsingrijpen op dit beleidsterrein. In 1935 bestonden er 1064 organen voor openbare arbeidsbemiddeling, waarvan 991 agentschappen, 31 gemeentelijke arbeidsbeurzen en 42 gemeentelijke arbeidsbeurzen die tevens districtsbeurs waren (Hoffius en Vriend, 1987:40).

Omgekeerd evenredig aan de groeiende rol van de overheid op arbeidsbemiddelingsgebied tussen de twee wereldoorlogen, was de afnemende betekenis van het particuliere initiatief op dit terrein. Zowel het aantal commerciële bemiddelaars daalde aanzienlijk (van 160 in 1932 tot 60 in 1938), mede in verband met de in de wet opgenomen uitsterfformule, als het aantal eigen organisaties voor bemiddeling van werkgevers- en werknemerszijde. De sociale partners werden in toenemende mate (via de Commissies van Toezicht) betrokken bij de openbare arbeidsbeurzen, terwijl tegelijkertijd hun eigen bemiddelingsbureaus geen bloeiende ontwikkeling doormaakten vanwege hun onderlinge boycotacties. De tweede fase in de ontwikkeling van de arbeidsbemiddeling werd dus gekenmerkt door een groeiende institutionalisering van overheidsactiviteit, bij gelijktijdige vermindering van de betekenis van particuliere profit- en non-profitorganisaties op dit gebied.

Centralisatie van bestuur en beleid

Het begin van de Tweede Wereldoorlog bracht een aanzienlijke centralisatie van de openbare arbeidsbemiddeling met zich mee, die na de oorlog in grote lijnen werd gecontinueerd. Op 5 oktober 1940 werd bij 'Besluit van den Secretaris-Generaal van het Departement van Sociale Zaken betreffende arbeidsbemiddeling', d.d. 24 september 1940, bepaald dat de rechten en verplichtingen van de Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling overgaan op het Rijksarbeidsbureau (De Galan/Van Miltenburg, 1985:180). Hiermee werd de arbeidsbemiddeling bij uitstek een zaak van het Rijk (en tijdens de oorlog dus van de Duitse bezetter) en hield de gemeentelijke taak op dit punt op. In plaats van de gemeentelijke- en districtsarbeidsbureaus komen 37 gewestelijke arbeidsbureaus (GAB's) met 144 bijkantoren. Een dergelijke centraal gestuurde organisatie maakte het de Duitse bezetter mogelijk om de arbeidsbemiddeling in te zetten voor registratie en verplichte tewerkstelling van arbeidskrachten in Nederland, Duitsland en ook in andere landen (Hoffius en Vriend, 1987:49).

Aan het einde van de oorlog besloot de Nederlandse regering in ballingschap (bij KB van 17 juli 1944) om de tijdens de Tweede Wereldoorlog in het leven geroepen organisatie van de arbeidsbemiddeling na de oorlog te handhaven. De tijdens de oorlog afgeschafte Commissies van Toezicht werden na de oorlog vervangen door Commissies van Advies. Dat wil zeggen dat de rol van sociale partners veranderde van toezichthouder naar adviseur. Afgezien van enkele kleinere wijzigingen werd deze structuur gehandhaafd tot aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in 1990. Kenmerkend is een hiërarchische, centraal geleide organisatie, waarin van de oorspronkelijk grote invloed van gemeenten en sociale partners weinig over is. In 1953 werd de gebiedsindeling gewijzigd, wat resulteerde in 73 GAB's, 11 Districtsbureaus voor de Arbeidsvoorziening samenvallend met de 11 provincies en 74 nevenbureaus. In 1954 werd, met het oog op een betere coördinatie van het arbeidsmarktbeleid, het Rijksarbeidsbureau samengevoegd met de hoofdafdeling Aanvullende Werkgelegenheid en de Dienst Aanvullende Civieltechnische Werken tot de Directie voor de Arbeidsvoorziening. Van een Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening was voor het eerst in 1964 sprake (Burger, 1993:86).

De interne structuur van Arbeidsvoorziening zag er sindsdien in grote lijnen als volgt uit: een Centrale Dienst te Rijswijk, bestaande uit een aantal directies en geleid door een centrale directie met aan het hoofd de Directeur-Generaal (DG); per provincie een Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening, geleid door een Hoofdinspecteur-Directeur (HID) en verdeeld over het land ongeveer 65 Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB's) met in totaal plusminus 75 bijkantoren (Arbeidsbureaus, AB's). Het totaal aantal perso-

neelsleden van dit Directoraat-Generaal was in 1989 ten opzichte van 1965 bijna verdubbeld (van 2515 naar 4358 personen). Het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening bevatte vanaf het midden van de jaren zeventig circa tweederde van de ambtenaren bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Burger, 1993:91). Ongeveer 10 procent van de arbeidsvoorzieningsambtenaren werkte bij de Centrale Dienst, de overigen waren in dienst bij de Districts- en (Gewestelijke) Arbeidsbureaus. Op het niveau van de GAB's functioneerden Commissies van Advies met een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, terwijl op Rijksniveau een centrale Commissie van Bijstand en Advies als overlegorgaan optrad (De Galan en Van Miltenburg, 1985:277).

Uit deze schets van de hoofdlijnen van het ontstaan en de organisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid kan worden opgemaakt dat de kern van de veranderingen die met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden geïntroduceerd, namelijk een bestuurlijke (mede-)verantwoordelijkheid van sociale partners en van gemeenten en het toestaan van arbeidsbemiddeling op particuliere grondslag, reeds in de vroege geschiedenis van Arbeidsvoorziening aanwezig was. De drie belangrijkste kenmerken van de nieuwe wet, de tripartisering, decentralisatie en privatisering, staan met name in contrast met de sinds de jaren dertig gerealiseerde ontwikkeling op dit beleidsterrein naar een centraal gestuurde arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarin de oorspronkelijk grote invloed van sociale partners en van gemeenten sterk was gereduceerd en waarnaast de particuliere arbeidsbemiddeling werd verboden.

3.3 Sociaal-economische context in de jaren zeventig

Aan de vooravond van de jaren tachtig bevond Arbeidsvoorziening zich in meerdere opzichten in een moeilijke situatie. Al langer bestond kritiek op de dienstverlening en de beleidsresultaten van de arbeidsbureaus en op de positie van Arbeidsvoorziening als 'eiland' in het sociaal-economisch overheidsbeleid en ten opzichte van de ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Zowel vanuit internationale organen zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, 1964 en 1967) als vanuit de Sociaal-Economische Raad (SER, 1968 en 1969) werd gewezen op het gebrek aan coördinatie in het arbeidsmarktbeleid en de tegenvallende beleidsprestaties. In de rapporten van de OESO werd onder meer aangeraden om tot een betere coördinatie te komen van de verschillende beleidsterreinen die van invloed waren op de arbeidsmarktontwikkelingen. Met name een betere afstemming tussen het economisch beleid en het arbeidsmarktbeleid werd door de OESO nodig geacht, maar ook een verbetering van de coördinatie tussen arbeidsvoorziening, onderwijs, arbeidsverhoudingen en sociale

voorzieningen, en een grotere samenhang tussen het overheidsbeleid en de ontwikkelingen in het bedrijfsleven. In het Interim- en eindadvies over de organisatie van het arbeidsmarktbeleid dat de SER (Commissie Arbeidsmarktpolitiek) in 1968 uitbracht werd deze kritiek verwerkt (De Galan en Van Miltenburg, 1985:225). In 1969 volgde de aanbeveling van de SER om de rol van de overheid op het gebied van de openbare arbeidsbemiddeling grondig te herzien; de overheid moest een zogenaamd actief arbeidsmarktbeleid gaan voeren, en daartoe onder meer de taak van de openbare arbeidsbemiddeling wijzigen.

In het begin van de jaren zeventig leidden deze aanbevelingen tot het voorbereiden van een interne reorganisatie bij Arbeidsvoorziening (het Arbeidsbureau-Nieuwe-Stijl) waarmee echter de verdeling van taken in het arbeidsmarktbeleid van de overheid tussen verschillende ministeries, directo-
raten en bestuurslagen ongemoeid bleef. In 1980 bekritiseerde de SER opnieuw het gebrek aan resultaat en de weinig doorzichtige beleidsvoering (ook financieel) bij Arbeidsvoorziening en pleitte voor vereenvoudiging van maatregelen, afstemming naar doelgroepen en decentralisatie (SER, 1980). De al sinds de jaren zestig bestaande kritiek op het arbeidsvoorzieningsbeleid kwam in de jaren zeventig bovendien in het licht te staan van de optredende economische crisis en de stijgende werkloosheid.

Economische crisis en werkloosheid

In de jaren zeventig brak na een lange naoorlogse periode van economische stabiliteit en geringe werkloosheid een fase aan van verminderde economische groei en toegenomen onzekerheid. Kenmerken van deze nieuwe periode waren een dalende arbeidsproductiviteit, internationalisering van de concurrentie, monetaire veranderingen, met name sterke fluctuaties in de wisselkoersen, en een groeiende werkloosheid (Kloosterman en Elfving, 1991). Was in 1970 de gemiddelde werkloosheid nog 1,5% van de afhankelijke be-
roepsbevolking, in 1980 bedroeg dit percentage 5,8%. De werkelijke omvang van de werkloosheid was bovendien beduidend hoger dan de officiële cijfers uitdrukten, onder andere vanwege de verborgen werkloosheid onder vrouwen en het 'afvoeren' van overtollig personeel via de WAO. Het beroep op de WAO nam in de jaren zeventig toe van 215.000 personen in 1970 tot ruim 496.000 personen in 1979 (Maarse, 1983:78). Voor het eerst sinds de jaren dertig was in Nederland sprake van massawerkloosheid. De oplopende werkloosheid veroorzaakte een grote druk op de overheid om een adequate arbeidsmarktpolitiek te voeren. Maar de aloude Keynesiaanse instrumenten bleken niet voldoende effectief te zijn; zij versterkten dan ook de financiële problemen van de overheid.

Arbeidsmarktbeleid naar Keynesiaans recept

Na de conjuncturele inzinking van 1971/1972 legde het kabinet-Biesheuvel de basis voor een serie van in totaal twaalf extra werkgelegenheidsprogramma's (EWP's), die in de periode 1972 - 1978 werden uitgevoerd en waarmee in totaal 11 miljard gulden was gemoeid (Maarse, 1983:91, WRR, 1987:68). De eerste twee van deze programma's waren reeds gestart, beide sterk gericht op regio's met een hoge werkloosheid, toen het kabinet Den Uyl (1973-1977) in 1973 nog vóór de oliecrisis het derde programma lanceerde. Het kabinet Den Uyl trachtte de stijgende werkloosheid te bestrijden met een Keynesiaans stimuleringsbeleid, waarvan de genoemde extra werkgelegenheidsprogramma's de kern vormden. Tot deze programma's behoorden allerlei maatregelen van verschillende departementen (Maarse, 1983:91 e.v.).

Het ministerie van Sociale Zaken had het grootste aandeel in de uitgaven voor extra werkgelegenheid, namelijk ruim 60%. Tweederde van deze middelen werd gebruikt ter financiering van 'Aanvullende Werken', waarmee vooral de bedrijvigheid in de bouw werd gestimuleerd (burgerlijke en utiliteitsbouw, werken in de grond-, weg- en waterbouw). De Aanvullende Werken vielen onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening. In de periode tot '78 was hiermee een bedrag van ruim 4,7 miljard gulden gemoeid. Het directe werkgelegenheidseffect van de Aanvullende Werkgelegenheidspolitiek wordt geschat op bijna 3 miljoen arbeidsweken, dat wil zeggen plusminus 60.000 arbeidsjaren (Maarse, 1983). De kosten per arbeidsjaar waren hoog, namelijk ongeveer f 90.000,- in gulden van 1983 (De Wachter en Visser, 1986). Voor een belangrijk deel leidden de aanvullende werken tot behoud in plaats van tot uitbreiding van werkgelegenheid, wat ook kan worden gezien als het beleidsmatig in stand houden van overcapaciteit (WRR, 1987:71), en tot compensatie van bezuinigingen op overheidsinvesteringen op nationaal en gemeentelijk niveau.

Naast het ministerie van Sociale Zaken besteedden ook de departementen van Economische Zaken en Financiën respectievelijk bijna 1,5 miljard en ruim 2 miljard in het kader van de extra-werkgelegenheidsprogramma's. Deze middelen werden voor het grootste deel gebruikt voor tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van het bedrijfsleven, zoals individuele steunverlening aan bedrijven en verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Ook deze maatregelen konden echter geen halt toeroepen aan de groei van de werkloosheid. In de loop van de jaren zeventig gaf de beperkte effectiviteit van het Keynesiaanse stimuleringsbeleid in verhouding tot de hoge kosten ervan aanleiding tot het ter discussie stellen van deze politiek.

Sociaal-economische richtingenstrijd

Vanaf 1975 werd de toenemende werkloosheid steeds minder gezien als een conjunctureel probleem waarvoor tijdelijke oplossingen gezocht moesten worden, maar als een structureel probleem dat voortkwam uit een herstructurering van de economie. De Nota inzake de werkgelegenheid die de toenmalige minister van Sociale Zaken Boersma (AR) begin 1975 aan de Tweede Kamer aanbood wordt wel gezien als markering van de omslag van het "traditionele conjunctuurpolitieke instrumentarium (o.a. vergroting financieringstekort en aanvullende werken) naar een macro-economisch structuurbeleid dat beoogt door matiging van de groei van de collectieve sector en van de arbeidskosten ruimte te scheppen voor herstel van de rendementspositie van bedrijven." (De Galan en Van Miltenburg, 1985:188). Anderen (Braun, 1988; Toirkens, 1988; Visser en Wijnhoven, 1989) wijzen juist op de controverse in het kabinet-Den Uyl tussen Boersma en de minister van Financiën Duisenberg; waarbij de laatste werd gesteund door de minister van Economische Zaken, Lubbers. Boersma erkende, met premier Den Uyl aan zijn kant, de structurele oorzaken van de oplopende werkloosheid maar bepleitte voortzetting van een Keynesiaans beleid, terwijl Duisenberg op advies van de Nederlandsche Bank en met steun van een groep toonaangevende ondernemers een pleidooi hield voor een beperkte (1-procent)groei van de overheidsuitgaven en meer ruimte voor winstherstel van de bedrijven (loonmatiging en lastenverlichting). Met de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid die in 1976 verschijnt (de zogenaamde 1-procentnota) wordt deze controverse beslecht met een niet langer uitsluitend op Keynesiaanse uitgangspunten gebaseerde sociaal-economische politiek.

De strijd om de dominante sociaal-economische visie tussen Keynesianen en neoklassieken, die vanaf het midden van de jaren zeventig ontstond, werd na de val van het kabinet-Den Uyl voortgezet in het nieuwe kabinet-Van Agt I (1977-1981). Ook in dit kabinet was sprake van interne verdeeldheid over de aanpak van de werkloosheid, die zich manifesteerde in een conflict tussen de minister van Sociale Zaken, Albeda (deze keer met steun van de fractievoorzitter van het CDA, Lubbers) en de minister van Financiën, Andriessen. Vanuit Financiën werd een ombuigingsoperatie voorgestaan waarmee het financieringstekort moest worden beperkt en de winstpositie van bedrijven verbeterd. De minister van Sociale Zaken, Albeda, bestreed intern het ombuigingsbeleid van het kabinet vanwege zijn vrees dat de effectieve vraag hiermee te sterk zou achterblijven en de werkloosheid verder zou worden vergroot. Als gevolg van het verzet van Albeda tegen zijn bezuinigingsvoorstellen vertrok Andriessen, maar de overwinning van de 'Keynesianen' duurde slechts kort zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken.

Het debat over nieuwe oplossingen voor bestrijding van de sociaal-econo-

mische problemen had vooralsnog weinig concrete resultaten. Het oude beleid, in het bijzonder de Extra-werkgelegenheidsprogramma's, werd in de tweede helft van de zeventiger jaren afgebouwd in afwachting van politieke overeenstemming over een meer effectief en minder kostbaar overheidsingrijpen ten gunste van de werkgelegenheid. Die overeenstemming was aanvankelijk ver te zoeken. Aan het einde van de jaren zeventig was een overgangssituatie ontstaan, waarin twee richtingen in het beleid om de voorrang streden. Er waren de aanhangers van het oude model waarin de overheid tot taak had de economie naar Keynesiaans voorbeeld te sturen, en er was een toenemend aantal deskundigen, politici en ambtenaren die een koerswending voorstonden naar bevordering van winstherstel voor het bedrijfsleven en beperking van de overheidsuitgaven. Politiek gezien was er geen sprake van een eenvoudige tegenstelling tussen 'links' en rechts', waarbij de sociaal-democraten in het kabinet stonden voor het Keynesiaanse gedachtengoed en de christen-democraten voor een alternatieve politiek. Veel meer manifesteerde zich de richtingenstrijd als een conflict tussen de politiek verantwoordelijken voor Sociale Zaken (Boersma, later Albeda, beiden afkomstig uit christen-democratische partijen) en Financiën (Duisenberg van de PvdA, later Andriessen van de KVP, later CDA). Wel hingen de sociaal-democratische vertegenwoordigers in het parlement in meerderheid een voortzetting van een Keynesiaanse politiek aan, terwijl de christen-democraten verdeeld waren in een linkervleugel die vasthield aan de leer van Keynes en een rechtervleugel die pleitte voor een neoklassieke politiek. Minister Albeda, onder wiens verantwoordelijkheid de adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werd opgesteld, behoorde tot de Keynesianen.

Het gebrek aan overeenstemming over het sociaal-economische beleid gold ook het overleg tussen werkgevers en werknemers. Tijdens de naoorlogse fase van wederopbouw was het corporatistische model ter besturing van de nederlandse economie succesvol, met name vanwege de overeenstemming over loonmatiging in ruil voor een toenemende economische groei, een toenemende welvaart en de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid. Maar nadat op het gebied van de loonpolitiek al een breuk te zien was in de zestiger jaren, ontstonden als gevolg van de economische crisis en de groeiende werkloosheid in de jaren zeventig steeds diepere scheuren in de consensus tussen de sociale partners. De toegenomen polarisatie had een verlamdend effect op de ontwikkeling van een effectieve nieuwe sociaal-economische politiek (Kloosterman en Elfring, 1991:66 e.v.).

In dit geheel van sterk toegenomen sociaal-economische problemen en afgenomen consensus verkreeg Arbeidsvoorziening een functie als 'zondebok en pakezel' zoals de toenmalige Directeur-Generaal van Arbeidsvoorziening,

W.F. Renardel de Lavalette het in zijn jaarrede van 1980 zo treffend uitdrukte. Arbeidsvoorziening kreeg de beschuldigende vinger toegewezen omdat zij de werkloosheid niet oploste, maar had tegelijkertijd een marginale invloed op het functioneren van de economie, de opstelling van de sociale partners en op het sociaal-economisch overheidsbeleid. In deze context werd aan het einde van de jaren zeventig een adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet voorbereid.

3.4 Arbeidsvoorziening: beleid en resultaten

Doelstelling

De doelstelling van het arbeidsvoorzieningsbeleid bestaat uit het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Deze formulering van de doelstelling geldt het huidige arbeidsvoorzieningsbeleid en is in gebruik vanaf het begin van de jaren tachtig. In de jaren zeventig werd het doel van het arbeidsvoorzieningsbeleid geformuleerd als het zoveel als mogelijk bijdragen tot de harmonische inpassing van de mens in het arbeidsproces (Jaarrede DG Arbeidsvoorziening, 1978). Tien jaar daarvóór lag de doelstelling in het bestrijden van onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt op korte en lange termijn, wat betekende dat, "naargelang van de situatie, maatregelen zowel ter bestrijding van de werkloosheid als ter voorkoming van arbeidstekorten moeten worden genomen." (Jaarverslag Arbeidsvoorziening, 1968:5). De constante lijn in de doelstelling van Arbeidsvoorziening ligt dus in het bijeenbrengen van enerzijds werkgevers die personeel nodig hebben en anderzijds mensen die op zoek zijn naar een betaalde baan. In de jaren zeventig bestond daarbij in vergelijking met de perioden er vóór en er na de meeste aandacht voor de aanbodzijde (zie ook Maarse, 1984:97 en Huijgen, 1986:133).

Bemiddeling

Het klassieke instrument om de doelstelling van het arbeidsvoorzieningsbeleid te bereiken is de arbeidsbemiddeling. Bemiddeling houdt in dat de arbeidsbureaus de bij hen ingeschreven werkzoekenden 'plaatsen' op de bij hen aangemelde vacatures, dan wel de aangemelde vacatures 'voorzien' van bij hen ingeschreven werkzoekenden. 'Plaatsen' en 'voorzien' staan tussen aanhalingstekens, omdat het niet de arbeidsbureaus maar de werkgevers zijn die beslissen over het aanstellen van personeel en de werkzoekenden die binnen bepaalde marges bepalen of zij een aangeboden baan accepteren. Bemiddeling kan meer of minder intensieve vormen aannemen. De minst intensieve vorm is het attenderen van werkzoekenden op vacatures via een prikbord of verzamelpap in de informatieruimte van het arbeidsbureau. De meest intensieve vorm is het vooraf selecteren van werkzoekenden voor door

de werkgever aangemelde vacature. Daartussen liggen nog allerlei gradaties van bemoeienis, zoals het schriftelijk of telefonisch doorgeven van vacatures aan werkzoekenden en het plegen van bedrijfsbezoeken ter nadere informatie over de personeelsvoorziening.

Voor een succesvolle bemiddeling van Arbeidsvoorziening bestaan aan de vraagzijde twee voorwaarden: er moeten voldoende vacatures zijn ten opzichte van het aantal ingeschreven werkzoekenden en deze vacatures moeten vrijwillig worden aangemeld door de werkgevers. Op beide punten bestond aan het einde van de jaren zeventig een problematische situatie. De groei van het arbeidsvolume bleef in de periode 1970-1980 met 22.000 arbeidsjaren sterk achter bij de groei van de beroepsbevolking met in totaal 220.000 arbeidsjaren (Maarse, 1983:77 e.v.). Ook bleken werkgevers relatief weinig gebruik te maken van de bemiddeling door arbeidsbureaus. De vanaf eind jaren zeventig voorbereide wet Verplichte Vacaturemelding vormt hiervoor een belangrijke indicatie. De oorzaak van de geringe aanmelding van vacatures zou liggen in een gebrek aan vertrouwen in een adequate dienstverlening. Ook aan de aanbodzijde bestonden barrières voor een succesvolle bemiddeling: dat gold zowel de enorme toename van het totale aantal werkzoekenden als van de groep 'niet-direct plaatsbaren' onder hen. Dat betekent dat er op het gebied van de arbeidsbemiddeling aan het eind van de jaren zeventig een weinig rooskleurige situatie bestond. Ten opzichte van het met grote sprongen toenemende aanbod op de arbeidsmarkt stond een veel te geringe vraag, waarvan bovendien slechts een zeer beperkt gedeelte in het circuit van de arbeidsbureaus terecht kwam. Er viel daarom relatief weinig te bemiddelen. Vandaar wellicht dat de aandacht van Arbeidsvoorziening zich vanaf de tweede helft van de jaren zeventig sterker richtte op de zogenaamde ondersteunende instrumenten.

Maatregelen

De instrumenten ter ondersteuning van de bemiddeling kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën, namelijk scholingsmaatregelen, loonkostensubsidies en werkgelegenheidsverruimende maatregelen (De Wachter en Visser, 1986). Daarnaast is er een categorie 'overige maatregelen', waaronder bijvoorbeeld het uitzendbureau START valt. Met scholingsmaatregelen moest een grotere kans op het behouden of verwerven van een arbeidsplaats worden bereikt. Tijdelijke loonkostensubsidies waren bedoeld om werkgevers te bewegen werkzoekenden in dienst te nemen, die anders niet aan bod zouden komen, zoals langdurig werklozen, jongeren en gehandicapten. En werkgelegenheidsverruimende maatregelen hadden betrekking op het creëren van tijdelijke aanvullende arbeidsplaatsen. Het ging hierbij dus om het scheppen van een tijdelijke extra vraag naar arbeidskrachten. Tot elk van deze drie categorieën maatregelen behoorden in het begin van de jaren

zeventig twee of drie regelingen. Vanaf 1975 zien we echter een forse uitbreiding van het pakket maatregelen. Op het moment dat in de tweede helft van de zeventiger jaren de resultaten van de Aanvullende Werken uit de categorie werkgelegenheidsverruiming bleken tegen te vallen en deze maatregel werd afgebouwd, ontwikkelde Arbeidsvoorziening tal van nieuwe maatregelen, in het bijzonder in de twee andere categorieën, namelijk loonkostensubsidies en scholing. Het volgende schema biedt hiervan een overzicht.

Arbeidsvoorzieningsmaatregelen in de jaren zeventig

Loonkostensubsidies

1973	30% Loonkostenregeling
1974	Loonsuppletieregeling
1974	Regeling werktijdverkortng
1975	Stimuleringspremie partiële leerplicht
1976	Regeling Plaatsing gehandicapten
1976	Loonkostensubsidie jeugdigen
1977	Maatregel Verruimde Werktijdverkortng
1978	Regeling Langdurig Werklozen

Schollingsmaatregelen

1944	Centra voor Vakopleiding van Volwassenen
1967	Studiekostenregeling
1970	Bedrijfsscholingsregeling, vanaf 1976 Scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven
1975	Regeling Stimulering Vakopleiding Schoolverlaters
1975	Leerlingbouwplaatsen
1975	Opleidingskosten Jeugdig Confectiepersoneel
1976	Regeling pseudo-arbeidsplaatsen
1976	Tijdelijke regeling plaatsing migranten
1976	Cursussen jeugdige werklozen
1980	Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (voordien onder CRM)

Werkgelegenheidsverruiming

1970	Aanvullend werkgelegenheidsbeleid
1973	Regeling tijdelijke arbeidsplaatsen
1975	Interim maatregel jeugdige werklozen
1977	Experimentele werkgelegenheidsprojecten vrouwen

Gebaseerd op De Wachter en Visser, 1986:4/5.

De sterke groei van het aantal maatregelen in de tweede helft van de jaren zeventig kwam voort uit de behoefte om de oplopende werkloosheid te bestrijden en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de arbeidsmarktproblemen van specifieke groepen (Van Egmond, 1985). Veel van de nieuwe maatregelen hadden slechts een kort bestaan en werden in het begin

van de jaren tachtig afgebouwd of gebundeld tot nieuwe regelingen (Maarse, 1984 en De Wachter en Visser, 1986). Ondanks de sterke toename van het aantal scholings- en loonkostenregelingen vanaf 1975 bleef in de jaren zeventig de categorie 'werkgelegenheidsverruiming' vanwege de al eerder genoemde Aanvullende Werken en de daarmee gemoeide financiën veruit dominant. Tussen 80 en 90% van het totale budget voor maatregelen werd in de jaren zeventig besteed aan werkgelegenheidsverruiming. Na afbouw van de Aanvullende Werken-politiek vanaf 1978 daalde dit percentage tot ongeveer 50%.

Tabel 3.1 Verdeling van de verplichtingen, aangegaan voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, over de categorieën maatregelen, 1975-1983, in miljoenen guldens van 1983.

	loonkosten-subsidies	scholings-maatregelen	werkgelegenheidsverruiming		over-ge	totaal
			AW*	overig		
1975	29,7	140,7	1065,4	166,5	5,1	1407,4
1977	58,7	203,7	1123,3	193,2	4,9	1583,8
1979	113,0	292,1	180,3	331,5	3,1	910,0
1981	79,9	256,5	-	350,3	0,8	687,5
1983	68,3	316,4	-	394,6	2,5	781,8

* AW Aanvullende Werken

Gebaseerd op De Wachter en Visser, 1986 6

Tabel 3.2 Verdeling van de verplichtingen, aangegaan voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, over de categorieën maatregelen, 1975-1983, in percentages.

	loonkosten-subsidies	scholings-maatregelen	werkgelegenheidsverruiming		overge	totaal
			AW*	overig		
1975	2,1	10,0	75,7	11,8	0,4	100
1977	3,7	12,9	70,9	12,2	0,3	100
1979	12,4	31,0	19,8	36,4	0,3	100
1981	11,5	37,3	0	51,0	0,1	100
1983	8,7	40,5	0	50,5	0,3	100

* AW Aanvullende Werken,

Gebaseerd op De Wachter en Visser, 1986 6.

Vanaf 1979 werd het zogenaamde taakstellend beleid ingevoerd, waarmee vanuit het centrale niveau in de organisatie richtlijnen werden gegeven over de budgettaire verdeling en het bereik naar doelgroepen.

Resultaten

Op grond van een vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van het arbeidsvoorzieningsbeleid, concludeerden De Wachter en Visser in 1986 dat de evaluatie 'van de Nederlandse arbeidsvoorzieningsinstrumenten weinig systematisch plaatsvond. Zij stelden (1986:28): "De paar grondige studies die gemaakt zijn, zijn ofwel gedateerd, ofwel gericht op een experiment met een beperkt aantal deelnemers, ofwel gericht op een regionaal segment van de arbeidsmarkt.". Van Egmond (1985) was eveneens weinig positief in zijn oordeel over de kwantiteit en kwaliteit van evaluaties van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Wat betreft de periode 1974-1979 stelde hij, dat voorzover de maatregelen waren geëvalueerd,: "De onderbouwing van de probleemstelling van deze onderzoeken, c.q. de (noodzakelijke) selectie van te evalueren aspecten, (...) onvoldoende (is), terwijl gehanteerde onderzoeksmethodieken weinig ontwikkeld zijn. Het bereik van de maatregelen, minimaal noodzakelijke invulling van evaluatie, is slechts incidenteel geëvalueerd. Waar dit heeft plaatsgevonden zijn de resultaten ervan kwalitatief beperkt." (Van Egmond, 1985:31). Ook Maarse (1984) wees op de ontoereikende evaluatie-gegevens, maar tevens op de meetproblemen. Hoe valt een maatregel te evalueren als het doel ervan slechts in vage termen is geformuleerd en/of niet is gekwantificeerd? En in hoeverre zijn de gemeten effecten aan de toegepaste beleidsmiddelen toe te schrijven? Om toch tenminste een indruk te krijgen van het bereik van de maatregelen (het aantal keren dat een regeling wordt toegepast) gebruikte Maarse de beschikbare gegevens en schattingen voor de periode 1977-1982. Op grond hiervan schatte hij het relatieve bereik van het arbeidsvoorzieningsbeleid in 1980 op ten hoogste 19%. Dat betekent dat van het totale aantal werkzoekenden dat langer dan drie maanden was ingeschreven op z'n hoogste een vijfde deel werd bereikt met de maatregelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Maarse (1984:118) sprak dan ook van zeer magere resultaten.

Het interne functioneren van Arbeidsvoorziening

In een vervolg op eerdere aanbevelingen adviseerde de SER in 1971 tot het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS). De herinrichting van de arbeidsbureaus moest meer 'klantgerichtheid' in de organisatie brengen, meer dynamiek, meer openheid, kortom alles wat een moderne overheidsorganisatie in haar vaandel dient te dragen. De operatie Arbeidsbureau-Nieuwe-Stijl leidde tot een omvangrijke interne reorganisatie. Na een blauwdruk in 1973 en vier jaar experimenteren, werd in de daaropvolgende zeven jaar het arbeidsbureau nieuwe stijl praktisch overal ingevoerd. Nog voordat de invoering echter was

voltooid, werd aan het einde van de jaren zeventig kritiek geuit op de gehanteerde uitgangspunten. Met name het feit dat de reorganisatie alleen betrekking had op de GAB's, waarbij de andere niveaus in de organisatie van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, te weten de DBA's en de Centrale Dienst, buiten schot bleven, betekende een vergroting van de 'bureaucratische beheersing' in plaats van het terugdringen hiervan (Van Voorden, 1978:688). Ook in de verhouding tot de vraagzijde op de arbeidsmarkt en tot de sociale wetgeving werd met het ANS-model geen verbetering gebracht, zoals wel was bepleit door de Raad voor de Arbeidsmarkt in haar advies over het Arbeidsbureau nieuwe stijl uit 1971. Het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl leek dus nog voordat het op grote schaal was ingevoerd geen oplossingen te bieden voor de problemen die bij de aanvang ervan waren geconstateerd.

3.5 Conclusies

Al ruim tien jaar was vanuit de OESO, de SER, door wetenschappers en politici gewezen op de ontbrekende samenhang in het overheidsbeleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, de gebrekkige dienstverlening, het centralisme en de verstarrende hiërarchie in het arbeidsvoorzieningsapparaat en de afstand tot de werkelijke problemen op de arbeidsmarkt. De interne reorganisatie bij Arbeidsvoorziening in de jaren zeventig (de invoering van het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl) leek in deze situatie onvoldoende verbetering te brengen, vanwege de beperkingen die vooraf waren aangebracht: de reorganisatie had alleen betrekking op het laagste niveau in de organisatie en het takenpakket bleef ongewijzigd. Tegen de achtergrond van de economische crisis en de groeiende werkloosheid, die vanaf het midden van de jaren zeventig niet langer als een conjunctureel, maar als een structureel probleem werd beschouwd, kwam de Keynesiaanse sociaal-economische politiek ter discussie te staan. In het arbeidsvoorzieningsbeleid kwam dit tot uitdrukking in de afbouw van de Keynesiaanse instrumenten (aanvullende werkgelegenheidsprogramma's) en in de experimentele ontwikkeling van vele kleine en specifieke doelgroepmaatregelen, die voorzover de gegevens reikten relatief weinig succes boekten. Vanwege het gebrek aan vertrouwen van sociale partners, de ondergeschikte positie van het arbeidsvoorzieningsbeleid in het algemene sociaal-economisch beleid van de overheid en de gebrekkige of ontbrekende samenhang met overige beleidsterreinen in deze sector, in het bijzonder met het departement van Economische Zaken, stonden de Arbeidsbureaus met praktisch lege handen ten opzichte van de inmiddels meer dan tweehonderdduizend mensen die zich bij hen hadden aangemeld op zoek naar werk. In deze constellatie werd de discussie gestart over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet.

4 Een verrassend advies van de Sociaal-Economische Raad

4.1 Inleiding

Dit eerste hoofdstuk over de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet bestrijkt de periode 1980-1984/85. Het is de tijd die de Sociaal-Economische Raad (SER) nodig heeft om antwoord te geven op de adviesaanvraag van de regering over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, gedateerd 19 mei 1980. Het antwoord van de SER komt in twee gedeelten : eerst een interim-advies dat verschijnt in mei 1984, en vervolgens anderhalf jaar later het eindadvies¹. In het interim-advies worden de contouren geschetst van een nieuwe bestuurlijke structuur voor de arbeidsvoorziening. De SER doet voorstellen voor een nieuwe taakverdeling tussen overheid en sociale partners, tussen Rijksoverheid en lagere overheden, en tussen verschillende onderdelen van de Rijksoverheid, met betrekking tot het arbeidsvoorzieningsbeleid en de besturing van het arbeidsvoorzieningsapparaat. Dit apparaat dient losgemaakt te worden van de Rijksoverheid en ondergebracht in een publiekrechtelijk lichaam, dat op centraal en regionaal niveau bestuurd moet gaan worden door overheid, werkgeversverenigingen en vakbeweging gezamenlijk. Ook adviseert de SER om de monopoliepositie van de overheid inzake de arbeidsbemiddeling, zoals vastgelegd in de Arbeidsbemiddelingswet 1930, op te heffen en, onder voorwaarden, particuliere bemiddeling toe te staan.

Met dit interim-advies wijkt de SER in belangrijke mate af van datgene waarom de regering in 1980 had gevraagd. In de adviesaanvraag uit 1980 werd nog uitgegaan van arbeidsvoorziening als een essentiële taak van de Rijksoverheid, onlosmakelijk verbonden met de overige onderdelen van het sociaal-economische beleid op nationaal niveau. Tevens gold het monopolie van de overheid op het gebied van de arbeidsbemiddeling als onomstreden uitgangspunt en werd juist advies gevraagd om de private ondernemingen op dit terrein afdoende te kunnen bestrijden. Toch heeft de regering zich na het uitbrengen van het interim-advies in hoofdlijnen akkoord verklaart met wat de SER voorstelde. Kennelijk heeft er in de tussenliggende periode een omslag plaatsgehad in de opvattingen over de meest gewenste taakverdeling tussen overheid en 'maatschappelijk midden', tussen verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie, en tussen overheid en profit-sector inzake de besturing en uitvoering van arbeidsbemiddeling en arbeidsvoorziening.

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces geanalyseerd waarin deze omslag gestalte kreeg. Centraal staan de beraadslagingen in de SER, om preciezer te zijn in de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, een subcommissie van de Raad voor de Arbeidsmarkt, die met de voorbereiding van het advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werd belast. Ook ontwikkelingen van maatschappelijke en politieke aard die van invloed zijn op het besluitvormingsproces worden in de analyse betrokken, evenals veranderingen in het inhoudelijk beleid. Als leidraad bij de reconstructie van de verschillende stappen in het besluitvormingsproces fungeert het eerste deel van de vraagstelling in dit onderzoek, namelijk de vraag tot welke veranderingen dit proces heeft geleid voor de bestuurlijke structuur, de wijze van totstandkoming en de inhoud van het arbeidsvoorzieningsbeleid en op welke wijze en in welke mate de besluitvorming is beïnvloed door het gedrag van - en de interactie tussen de diverse betrokken actoren. In het vervolg van dit hoofdstuk zal eerst de adviesaanvraag aan de SER worden besproken (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt geanalyseerd hoe in de loop van de volgende drie jaar in de SER overeenstemming ontstond over een tripartiet te besturen arbeidsvoorzieningsorganisatie. In paragraaf 4.4 is aan de inhoud van het SER-advies aan de orde en de wijze waarop de ambtelijke en politieke omgeving hierop wordt voorbereid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over de belangrijkste veranderingen waartoe de SER adviseert en de invloed die de verschillende deelnemers aan de besluitvorming hierop hebben uitgeoefend.

4.2 Adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet

Op 19 mei 1980 diende het kabinet Van Agt I, bij monde van haar Minister van Sociale Zaken, Albeda, een adviesaanvraag in bij de SER voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. De adviesaanvraag kwam op een tijdstip dat er politiek gesproken een gunstig klimaat was voor herziening van de taken van de (Rijks)overheid. In aansluiting op eerdere rapporten van de Commissie Van Veen² had de Commissie Vonhoff in 1980 haar adviezen uitgebracht, waarin onder meer een grotere samenhang en coördinatie in het beleid en de inrichting van de overheid en een beperking van Rijkstaken werd bepleit³. De inhoud van de adviesaanvraag sluit ten dele bij deze aanbevelingen aan.

De regering verzoekt de SER om in haar advies de wens te betrekken tot een grotere samenhang van arbeidsvoorziening met andere beleidsterreinen die van invloed zijn op de arbeidsmarkt (genoemd worden 'werkgelegenheidsbeleid', 'scholing' en 'sociale zekerheid'), al worden hier ook meteen een aantal grenzen getrokken (Arbeidsvoorziening is er vooral ter beïnvloe-

ding van de aanbodzijde, werkgelegenheidsbeleid ter ordening van de vraagzijde). Over de formulering van de passage die hierop betrekking heeft, is tijdens de voorbereiding van de adviesaanvraag danig touwgetrokken tussen ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken respectievelijk van Economische Zaken. Van een beperking van Rijkstaken wordt echter in de adviesaanvraag in het geheel niet gesproken, integendeel! De toenmalige minister van Sociale Zaken, Albeda, meent dat de taken van de overheid op het gebied van het arbeidsmarktbeleid zijn toegenomen en in de toekomst nog verder zullen gaan toenemen⁴. Dat komt omdat de overheid aan arbeidsverdeling is gaan doen, met allerlei instrumenten (scholing, VUT, bevordering deeltijdarbeid, plaatsingsbevorderende maatregelen). Het probleem is nu dat er voor deze taak geen wettelijk kader en -instrumentarium bestaat, en daarin moet de nieuwe arbeidsvoorzieningswet gaan voorzien.

Over de rol van de rijksoverheid op het gebied van de openbare arbeidsbemiddeling laat de adviesaanvraag geen twijfel bestaan : "De regering is van mening dat het arbeidsvoorzieningsapparaat zodanig zal moeten worden geïstitutionaliseerd, dat het arbeidsvoorzieningsbeleid als het ware wordt gekoppeld aan de overige vormen van het nationaal sociaal-economisch beleid."⁵. En over de rol van het departement van Sociale Zaken wordt gesteld : "De voorziening in volledige en volwaardige werkgelegenheid is een zodanige zware doelstelling van een geïntegreerd sociaal-economisch beleid, dat een belangrijk instrument, te weten de openbare arbeidsvoorziening, daarvoor in handen van de Minister van Sociale Zaken moet blijven"⁶. Deze passages uit de adviesaanvraag zouden zelfs geïnterpreteerd kunnen worden als pogingen van de regering om al bij voorbaat eventuele voorstanders van tripartisering de wind uit de zeilen te nemen. Maar dat was toch niet zo. Tripartisering stond op dat moment gewoon helemaal niet ter discussie, en de beoogde passages moeten dan ook vooral worden gezien als pogingen om een sterker geïntegreerd sociaal-economisch beleid van de grond te krijgen, en tegelijkertijd de rol van Sociale Zaken daarin te bewaken (met name ten opzichte van EZ).

Daarnaast wenst de regering de particuliere arbeidsbemiddeling met winst-oogmerk afdoende te kunnen bestrijden en zij vraagt daarom advies over een nieuwe definitie van het begrip arbeidsbemiddeling. In de adviesaanvraag klaagt de regering dat de jurisprudentie die is gevormd rond het verbod tot arbeidsbemiddeling zonder vergunning (volgens de geldende Arbeidsbemiddelingswet 1930) een "zeer eng omlijnd begrip" hanteert. "Een van de gevolgen daarvan is, dat het indertijd beoogde, en ook nu nog wenselijk geachte, overheidstoezicht op de arbeidsbemiddeling in ruime zin goeddeels illusoir is geworden"⁷. En dat zit de regering dwars. Ook hier zien we niet bepaald het beeld van een 'terugtrekkende overheid' ontstaan.

Het tegendeel lijkt het geval te zijn. Noch tripartisering, noch decentralisatie, noch de latere lankmoedige houding ten opzichte van de particuliere bemiddeling-met-winstoogmerk, zijn in de adviesaanvraag herkenbaar. Wordt er dan helemaal niet gesproken over de rol van de sociale partners of over die van de lagere overheden? In de vierentwintig pagina's tellende adviesaanvraag komt welgeteld één alinea voor, waarin "De Raad wordt verzocht zijn oordeel te geven over de vraag of het voorgestelde inrichtingsmodel (dat geheel conform de bestaande situatie is, NvG) voldoende ruimte laat voor een medebetrokkenheid van de sociale partners op nationaal en regionaal niveau, alsmede voor een coördinatie op regionaal niveau met de regionale overheid en met andere uitvoeringsorganen van sociaal beleid."⁸ En ook bij de zgn. "variabele arbeidsvoorzieningsinstrumenten", dat wil zeggen variërend met de omvang van de werkloosheid, wordt de Raad gevraagd een oordeel te geven over de (financiële) betrokkenheid van sociale partners, en van "aanvullend optreden" van lagere overheden in het kader van het - door de Rijksoverheid gevoerde - regionaal beleid⁹. Maar deze passages laten de voornaamste strekking van de adviesaanvraag onverlet, namelijk dat de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet zoals in de adviesaanvraag bedoeld, moet dienen om de uitbreiding van overheidstaken, die met name heeft plaatsgevonden in de tweede helft van de zeventiger jaren, wettelijk vast te leggen om daarmee een sterkere invloed van de Rijksoverheid, en in het bijzonder van het departement van Sociale Zaken, op het werkgelegenheidsterrein te verankeren. Politiek gezien kan de adviesaanvraag tevens als poging worden beschouwd om de taken die in de jaren zeventig tijdens een kabinetsperiode waarin de sociaal-democratie aan de regering deelnam zijn gegroeid te behouden na beëindiging van de rooms-rode coalitie.

4.3 Naar een omslag in de Sociaal-Economische Raad

De eerste drie jaar van de in totaal ruim vijf jaar, die de SER voor haar advies nodig had, vormden de periode waarin de omslag naar andere opvattingen over de taken van de (Rijks)overheid op het gebied van de Arbeidsvoorziening plaatsvond. Dat wil niet zeggen, dat na die drie jaar het advies over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet al tot in detail was geregeld. Integendeel, de vraag *wie* er nu precies gingen besturen en *wat* er bestuurd ging worden hield de gemoederen van de SER, alsook de ambtelijke en politieke wereld in de latere jaren nog intensief bezig. Maar dat het *anders* moest, in de zin van dat Arbeidsvoorziening niet meer alleen aan de overheid kon en moest worden overgelaten; die gedachte komt op de SER-agenda in de eerste drie jaar van haar beraad over de adviesaanvraag uit 1980.

Een eerste stap op weg naar een alternatief beleidsmodel

Wanneer de SER de adviesaanvraag heeft ontvangen in mei 1980, start de onder haar ressorterende commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid (cie avb) een tamelijk fundamentele discussie over de betekenis van arbeid in de samenleving en de principes en doelstellingen van het arbeidsvoorzieningsbeleid¹⁰. Door verschillende deelnemers wordt deze eerste periode getypeerd als traag, saai en voorspelbaar. Het waren ook niet zozeer discussies die werden gevoerd, maar het ging meer om het zogenaamde 'paaltjes zetten': werkgevers en werknemers die hun - vaak al overbekende - standpunten in de commissie naar voren brachten. Dat werd pas anders toen het om de bestuursstructuur ging. Dat onderwerp stond echter in die eerste periode nog helemaal niet op de agenda. En dat was ook niet verwonderlijk, want de adviesaanvraag van de regering gaf daar qua inhoud geen aanleiding toe. Het beeld dat ontstaat wanneer we de notulen van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid volgen in die eerste anderhalf jaar, is dat van een gezelschap van zo'n dertig personen (gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, kroonleden, en ambtenaren van verschillende departementen) dat elke twee weken binnen de veilige muren van de SER een rituele dans uitvoerde, terwijl buiten de vergaderzaal de problemen op de arbeidsmarkt steeds dringender om een oplossing vroegen. Het wekt dan ook geen verwondering, dat sommigen ongeduldig werden, zowel in de SER als daarbuiten¹¹.

Politiek gezien was inmiddels in het eerste kabinet Van Agt de strijd tussen vóór- en tegenstanders van een Keynesiaans beleid nog niet beslecht. Net als in de tweede helft van de jaren zeventig manifesteerde zich het verschil in opvattingen als een conflict tussen de minister van Sociale Zaken, die vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de toenemende werkloosheid een actieve stimulering van de werkgelegenheid voorstond, en het ministerie van Financiën en Economische Zaken waar de primaire aandacht uitging naar terugdringing van het financieringstekort van de overheid en verbetering van de positie van het bedrijfsleven. De merkbare gevolgen van de tweede oliecrisis in 1979/1980 in de stagnatie van de productiegroei en het steeds verder oplopende tekort op de overheidsuitgaven beïnvloedden de strijd tussen de twee visies ten gunste van een neoklassieke politiek. In maart 1981 werden nieuwe bezuinigingen van 2,5 miljard gulden aangekondigd om het financieringstekort terug te dringen. Opnieuw werden tegengestelde posities betrokken door de minister van Sociale Zaken, Albeda (CDA) en de minister van Financiën, Van der Stee (CDA), gesteund door premier Van Agt. Ditmaal moest Albeda accepteren dat terugdringing van het financieringstekort tot hoofddoelstelling van beleid werd (Toirkens, 1988:192). Het eerste kabinet Van Agt, dat de rit uitdiende tot aan de verkiezingen in het voorjaar van 1981 wordt algemeen beschouwd als 'over-

gangskabinet'. Zowel de werkloosheid als het financieringstekort verdubbelde in deze periode, en van feitelijke ombuigingen was nauwelijks sprake. De term 'overgang' heeft dan ook geen betrekking op een reële omslag in het beleid, maar op het 'rijp maken van de geesten' hiervoor (Visser en Wijnhoven, 1989:54 e.v.).

Tegen deze achtergrond komt het secretariaat van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid in maart 1981 met een notitie, waarin de wens tot mede-bestuur van de sociale partners wordt aangegeven. Er worden drie mogelijkheden genoemd:

- "a. Verdere integratie, waarbij in institutionele zin het eindpunt ligt in een afzonderlijk tripartite orgaan dat zorgdraagt voor de vorming en implementatie van het arbeidsmarktbeleid.
- b. Verdere deconcentratie van het arbeidsmarktbeleid waarbij de taak van de overheid vooral voorwaardenscheppend zal zijn voor de taak van (evt. bipartite) beleidsorganen van de maatschappelijke organisaties op bedrijfsniveau.
- c. Verdere profilering van de huidige betrokkenheid bij het arbeidsmarktbeleid."¹²

Deze notitie wordt voorafgegaan door twee andere¹³, over de doelstellingen, respectievelijk de principes van Arbeidsvoorziening en gezamenlijk ter reactie voorgelegd aan de deelnemers aan het commissieberaad. Daarmee is binnen een in verandering zijnde maatschappelijke en politieke context een eerste stap gezet om te komen tot een alternatief beleidsmodel voor Arbeidsvoorziening. Het uitgangspunt voor een dergelijk alternatief wordt gevormd door de wens tot een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van andere actoren dan de Rijksoverheid bij het beleid. De verschillende gradaties in een dergelijke sterkere betrokkenheid vormen het verschil tussen de genoemde mogelijkheden in de notitie van het secretariaat van de cie avb.

Tripartisering als alternatief voor territoriale decentralisatie

In september 1981 treedt het tweede kabinet Van Agt (CDA-PvdA-D'66) aan, en maakt ernstige voornemens de werkloosheid te bestrijden, alsook de reorganisatie van het binnenlands bestuur met kracht ter hand te nemen. Vanwege de 'zware' minister Den Uyl op Sociale Zaken, wordt 'werkgelegenheid' aan de naam van dit departement toegevoegd, en wordt een speciale Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid (DCWB) in het leven geroepen. Interessant detail is dat de directeur van deze nieuwe directie, Dhr. R. de Boer, vier jaar later voorzitter wordt van de projectgroep wordt die het wetsvoorstel voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet moet voorbereiden. Vanaf 1 januari 1991 is De Boer voorzitter van het CBA, het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

Minister Van Thijn en Staatssecretaris Stuyveling van het ministerie van

Binnenlandse Zaken maken haast met het in gang zetten van decentralisatievoornemens. Amper drie weken in functie zendt Stuyveling onder andere aan het departement van SZW op 1 oktober 1981 een brief met het verzoek te bezien op welke gebieden decentralisatie mogelijk is. Den Uyl reageert op 6 oktober affoudend. Als voorlopig oordeel laat hij aan de 'beste Saskia', en 'mede namens Ien en Hedy' weten dat hij territoriale decentralisatie op het arbeidsvoorzieningsterrein niet doelmatig acht. Een definitief standpunt zal de regering hierover pas moeten innemen volgens Den Uyl, nadat de SER advies heeft uitgebracht over een nieuwe arbeidsvoorzieningswet (op dat moment verwacht rond half '82). Derhalve is de minister van SZW van mening dat arbeidsvoorziening, en ook sociale zekerheid, niet moeten worden opgenomen in de opzet en procedure van een decentralisatieplan. En hij vraagt zijn collega op BiZa begrip voor "de bijzondere positie van de bewindslieden op dit departement, vooral ook gezien de specifieke relatie met de sociale partners"¹⁴.

Dan komt er een impasse : het kabinet dient 16 oktober 1981 haar ontslag in wegens onenigheid over het financieel-economisch beleid en het werkgelegenheidsprogramma. De Galan en Halberstadt slagen er in de breuk te lijmen en op 4 november wordt het Kabinet Van Agt II voortgezet. SZW zit met de decentralisatie-zaak omhoog, want de bewindslieden op BiZa zijn politieke vrienden; desalniettemin is er een strijd gaande om de competenties. Bij decentralisatie van bijvoorbeeld Arbeidsvoorziening zouden gemeenten en provincies meer taken en invloed krijgen op het gebied van de werkloosheidsbestrijding, en daarmee de pas verworven uitbreiding van het ministerie van SZW teniet doen. Het departement van Sociale Zaken was er na jarenlang touwtrekken net tijdens de kabinetsformatie van 1981 in geslaagd om met name ten opzichte van EZ meer invloed te krijgen op werkgelegenheidsgebied, en nu werd de aanval ingezet vanuit BiZa en de lagere overheden. De vraag rees dus hoe deze nieuwe bedreiging zo goed mogelijk kon worden afgehouden.

Eind '81 stelt F.H.A.M. Kruse, plaatsvervangend Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, in de SER opnieuw de vraag of de sociale partners niet willen nadenken over mede-bestuursverantwoordelijkheid voor Arbvo. Zelf zegt Kruse dat zijn voorkeur om samen met de sociale partners beleid te maken te maken heeft met de invloed van oud-minister Klompé, waar Kruse zijn loopbaan begon. Klompé ging er vanuit dat beleid moest worden gedragen door een breed maatschappelijk middenkader. Daarnaast maakte zijn eigen waarneming van de tripartiete bestuursvorm in Engeland, en met name in West-Duitsland, hem enthousiast voor tripartisering van Arbeidsvoorziening in eigen land. De commissie avb verklaarde zich in principe bereid tot medeverantwoordelijkheid van de sociale partners, aldus Kruse¹⁵.

In december 1981 sluit Kruse de tripartiseringsidee kort met de politieke top van SZW: Den Uyl, D'Ancona en Dales. Ze praten een nacht door over deze kwestie en worden het eens. Later zal Dales een primaire rol willen geven aan gemeenten, maar op dat moment zijn alle aanwezigen voor het idee van een tripartiete bestuur gewonnen. Waarom zijn de bewindslieden voor tripartisering van arbeidsvoorziening te vinden? Vermoedelijk zowel vanwege de 'voors' van tripartisering als vanwege de mogelijkheid om door hen ongewenste ontwikkelingen hiermee tegen te houden.

Motieven van de overheid voor tripartisering

Als belangrijk voordeel van medeverantwoordelijkheid van werkgevers- en werknemersorganisaties werd gezien dat zo consensus kon worden bevorderd in de bestrijding van de economische crisis en van de werkloosheid in het bijzonder. Die consensus was op dat moment ver te zoeken, en de gedachte bestond dat de sociale partners, eenmaal aan het bestuur van Arbeidsvoorziening gebonden, niet langer aan het streven naar overeenstemming zouden kunnen ontsnappen. In het verlengde van dit voordeel zou een effectiever beleid liggen: waar de uitvoering van allerlei overheidsmaatregelen steeds strandde op het gebrek aan medewerking van de sociale partners, zou dat in de nieuwe structuur niet meer het geval zijn. Zelfs zou gepoogd kunnen worden de sociale partners aan te zetten tot intensivering van een "eigen" arbeidsvoorzieningsbeleid, dat immers via de CAO's hier en daar aarzeland op gang kwam. Niet in de laatste plaats zagen de bewindslieden ook een voordeel in het incorporeren van de voortdurende kritiek van werkgevers en vakbeweging op het sociaal-economisch beleid in het algemeen, en het functioneren van Arbeidsvoorziening in het bijzonder. Dit gebrek aan steun voor het overheidsbeleid kon met de nieuwe structuur worden omgezet in een vergroting van de legitimiteit van het beleid, in de toekomst immers mede gedragen door "het maatschappelijk middenveld".

Maar minstens zo interessant als de voordelen, die voor de politici verbonden leken aan tripartisering, waren de mogelijkheden die tripartisering bood om bepaalde ontwikkelingen af te houden. Die ontwikkelingen golden met name de bedreigingen van de positie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, meer in het bijzonder van het DG voor de Arbeidsvoorziening. Bedreigingen, zowel vanuit de overige terreinen van sociaal-economisch beleid (van binnen, maar vooral van buiten het departement (met name vanuit EZ)), als vanwege de voorstellen tot territoriale decentralisatie, krachtig gesteund vanuit BiZa. De idee van mede-bestuur van de sociale partners was derhalve mede aantrekkelijk omdat daarmee andere alternatieven, zoals de plannen voor territoriale decentralisatie konden worden tegengehouden op het arbeidsvoorzieningssterrein. De sociale partners voelden niets voor een territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening

daar zij zelf immers centralistisch en hiërarchisch waren georganiseerd en het overleg met de overheid op nationaal niveau voerden. Vanuit het ministerie van SZW, in het bijzonder vanuit het DG Arbeidsvoorziening, werd geredeneerd dat men toch niet op Rijksniveau kon onderhandelen met de sociale partners over mede-bestuursverantwoordelijkheid over iets wat intussen werd uitbesteed aan lagere overheden. De voor de sociale partners en de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening dreigende territoriale decentralisatie van de arbeidsbureaus kon dus eind 1981 voorlopig op afstand worden gehouden door tripartisering te introduceren als nieuwe bestuursvorm. Omgekeerd zal in het vervolg nog blijken dat de tripartisering ingang kon vinden in het regeringsbeleid door het op te hangen aan de decentralisatie-gedachte. Was het immers niet de bedoeling van decentralisatie om de rijksoverheid te ontlasten van taken, die net zo goed of wellicht beter op provinciaal of lokaal niveau konden worden gedaan? En kon je die redenering niet even goed volgen ten opzichte van maatschappelijke organisaties in 'het veld'? De tripartisering werd dus in een volgende stap in het besluitvormingsproces omgedoopt tot 'functionele decentralisatie' en daarmee inpasbaar gemaakt in het decentralisatiestreven, zonder dat aanvankelijk aan de oorspronkelijke bedoeling van takenoverheveling naar lagere overheden werd tegemoet gekomen. Integendeel, dit laatste werd er juist mee tegengehouden.

Consensusvorming in de SER over de verschillende beleidsopties

In de commissie avb werd afgesproken dat partijen hun visie zullen geven op de rol van werkgevers en werknemers in de arbeidsvoorzieningsstructuur. Als eerste reageert het CNV op 5 maart 1982 op de notities van het secretariaat van inmiddels een jaar geleden, en maakt een keuze voor optie b: 'Verdere deconcentratie van het arbeidsmarktbeleid waarbij de taak van de overheid vooral voorwaardenscheppend zal zijn voor de taak van (evt. bipartite) beleidsorganen van de maatschappelijke organisaties op bedrijfs-takniveau.'. Aan het slot van haar reactie stelt het CNV: "In essentie komt het voorstel neer op een gedecentraliseerde arbeidsvoorzieningsstructuur onder gemeenschappelijk bestuur en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers."¹⁶ Het CNV uit daarmee haar voorkeur voor een bipartiet bestuur, met de nadruk op het regionale niveau. Dat hoeft niet te verbazen van het CNV, want deze optie past precies in de lijn van haar filosofie: samen met werkgevers verantwoordelijkheid hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen, en het bestuur zo dicht mogelijk bij de mensen zelf brengen. Het CNV gaat er echter wel van uit dat de overheid het arbeidsvoorzieningsbeleid en apparaat blijft betalen! Via de financiering ziet het CNV een rol van de overheid in de voorgestane nieuwe structuur: "Onder gemeenschappelijk bestuur van werkgevers en werknemers, onder leiding van een (door de Kroon benoemde) voorzitter, komt een Centraal Bureau voor

Arbeidsvoorzieningen. De begroting van het bureau vormt een post op de begroting van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, en verdient derhalve goedkeuring van de Staten-Generaal. Het jaarverslag wordt - na controle door de Algemene Rekenkamer - via de minister aan het parlement aangeboden. De minister van sociale zaken en werkgelegenheid heeft derhalve door middel van de structurele gelden invloed op de hoofdlijnen van het beleid. Te overwegen valt of de minister het recht van aanwijzing moet verkrijgen. In beginsel dient het bureau op armlengte van de politiek te staan."¹⁷.

Niet lang na het CNV komt ook de RCO met haar reactie¹⁸. De voorkeur van de werkgevers blijkt uit te gaan naar een combinatie van beleidsoptie a (verdere integratie, met als eindpunt een afzonderlijk tripartiet orgaan) en b (bipartiete beleidsorganen op bedrijfstakniveau) samen. Zij willen een delegatie van het arbeidsmarktbeleid naar de werkgevers- en werknemersorganisaties op bedrijfstakniveau, waarbij een centraal bi- of tripartiete orgaan de voorwaardenscheppende taak heeft. Ook de RCO gaat er van uit dat de overheid in deze nieuwe constructie gewoon blijft betalen, al zijn de werkgevers zo tactisch om dat niet op te schrijven. Zowel het CNV als de RCO willen dus met de mede-bestuursverantwoordelijkheid veel verder gaan dan wat in het SER-advies twee jaar later wordt neergelegd als gewenste nieuwe structuur. In feite bestaat er in hun optiek slechts een beperkte rol voor de overheid, namelijk die van financier. In het verlengde hiervan ligt een goedkeuring van de hoofdlijnen door de minister van SZW.

Hoewel de FNV nog niet heeft gereageerd (tot ergernis van de andere partijen, en met name van de CNV) en de kroonleden in de commissie tot dan toe afwijzend hebben gereageerd op de mogelijkheid van een tripartiet bestuur, blijkt toch uit verschillende documenten dat een advies over de nieuwe arbeidsvoorzieningswet op korte termijn wordt verwacht, ook door de SER zelf¹⁹. Inmiddels wordt het binnenkort uit te brengen advies door de cie avb als motief genoemd in een brief aan (organisaties van) particuliere arbeidsbemiddelaars om hen gelegenheid te bieden tot "inspraak". De commissie heeft echter zelf nog geen standpunt ingenomen over deze materie; zij heeft nog in het geheel geen overeenstemming bereikt over wat ze in haar advies aan moet met die weerbarstige werkelijkheid van headhunters, vacaturebanken, en "makelaars" in verschillende beroepsgroepen. En bovenal weet de commissie eigenlijk niet precies hoe die wereld er uit ziet. Daarom legt zij de (organisaties van) particuliere arbeidsbemiddelaars een reeks vragen voor, waarbij onder andere wordt gevraagd naar de gewenste rol van de overheid op dit terrein. Een stroom van reacties is het gevolg.

Een eerste poging tot overeenstemming

Alvorens naar aanleiding hiervan een hoorzitting te houden waar de particuliere arbeidsbemiddelaars hun opvattingen mogen toelichten, komt het secretariaat in de zomer van 1982 met een nieuwe versie van haar notitie uit het voorjaar 1981, betreffende de rol van de sociale partners. In dit nieuwe stuk²⁰ wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor een tripartite bestuursstructuur, met de nadruk op het regionale niveau : "functionele decentralisatie langs territoriale lijnen". Het stuk is sterk geënt op de notitie van het CNV, behalve dan dat er niet voor een bi- maar voor een tripartiet bestuur wordt gekozen. Regionale overheden moeten samen met werkgevers en werknemers de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening gaan besturen. Met deze duidelijke keuze voor optie a. komt het secretariaat wel tegemoet aan de wens tot mede-bestuur van CNV en RCO, maar wordt de rol van de overheid niet teruggebracht tot financier en/of aangever van hoofdlijnen. Nee, de overheid dient net als de sociale partners een gelijkwaardige inbreng te hebben in het toekomstige arbeidsvoorzieningsbeleid. Het wachten is op de reactie van de FNV.

Intussen wordt op 29 september 1982 de "hearing" gehouden voor de particuliere arbeidsbemiddelaars. Een grotere openheid voor de wensen en behoeften van deze ondernemers is met name een wens van de werkgeversverenigingen in de SER-commissie. Van de kant van de cie avb was de FNV niet op de hearing-bijeenkomst vertegenwoordigd, zeer tot verdriet van de werkgevers, maar vermoedelijk om zich niet tijdens haar moeizame interne beraad over een reactie op het tripartiseringsvoorstel te laten verleiden tot een groeiend begrip voor de positie van de particuliere arbeidsbemiddeling. Want dat was wel het gevolg van de bonte stoet vertegenwoordigers van wervings-en selectiebureau's, headhunters, bemiddelaars voor artiesten, etcetera die aan het oog en oor van de commissie voorbij trok. Toch leidde meer begrip nog niet direct tot overeenstemming over een nieuwe definitie van het begrip arbeidsbemiddeling, zodat daar in een latere fase van het SER-beraad nog op zou worden teruggekomen.

In het najaar van 1982 verschijnt dan toch de lang verwachte reactie van de FNV in de commissie voor advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid²¹. Waar CNV en RCO bij de door de overheid uitgestoken vinger de hele hand pakken, is de FNV zeer terughoudend. De nota, waarin het concept-standpunt van de FNV inzake de herziening van de arbeidsvoorzieningswet staat vermeld, is in vergelijking met beide voorgaande notities, een uitgebreide en doorwrochte standpuntbepaling. Maar het feit dat nu de reacties van de sociale partners compleet zijn, betekent niet dat er nu ook consensus bestaat over tripartisering van Arbeidsvoorziening. Ten aanzien van de gewenste bestuursstructuur kiest de FNV namelijk voor optie c, een versterkte adviesrol

van de sociale partners. De FNV heeft zeer veel kritiek op het overheidsbeleid inzake de werkgelegenheid, en voelt er niets voor daar mede schuldig aan te worden gemaakt via mede-bestuursverantwoordelijkheid van arbeidsvoorziening, terwijl zij op de terreinen van sociaal-economisch beleid waar de werkgelegenheidsproblematiek veel directer mee is te beïnvloeden is (bijvoorbeeld loon- en investeringsbeleid) geen invloed krijgt. De FNV pleit in haar notitie voor een hechtere relatie tussen Arbeidsvoorziening en werkgelegenheidsbeleid; wil meer accent op het regionale niveau binnen een paritaire sectorale aanpak, maar vindt dat de overheid de eindverantwoordelijkheid moet blijven houden voor de Arbeidsvoorziening. Wel wil zij meer invloed dan nu in de commissies van advies mogelijk is, en daarom wil ze overgaan tot bindende advisering²².

De beleidsopties liggen te ver uiteen

Het secretariaat zit nu met het probleem hoe zij de verschillende voorkeuren van de sociale partners bijeen kan brengen. In het najaar van 1982 worden achtereenvolgens twee nieuwe versies van de secretariaatsnotitie over de rol van de sociale partners geproduceerd. De eerste van deze twee is in vergelijking met de zomernotitie duidelijk geïnspireerd door het standpunt van de FNV²³. Ten opzichte van deze eerdere notitie is nu een heel stuk ingevoegd over het belang van een sterkere relatie tussen arbeidsvoorziening en de rest van het sociaal-economisch beleid. Op de decentralisatie van arbeidsvoorzieningsbeleid wordt sterker de nadruk gelegd. Maar wat het bestuurlijk model aangaat, is deze secretariaatsnotitie een stuk vager. Er wordt vastgehouden aan een grotere betrokkenheid van de sociale partners, maar van 'tripartiet' en van 'bestuur' wordt niet meer gesproken. Op de derde pagina staat te lezen dat "De raad kiest voor een nadere uitwerking waarbij de waardevolle elementen uit de verschillende opties ('tripartisering', 'delegatie' en 'profilering adviesrol', NvG) worden benut om tot een nieuwe structuur te komen". Een pagina verder blijkt dat daarbij vooral gedacht wordt aan de opties a en c. Er wordt geschipperd met de terminologie om zo dicht mogelijk bij de tripartisering te komen, zonder dat als zodanig te stellen. Het gaat dus om 'sterke invloed van de sociale partners', en even later zelfs over 'bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners', maar een zin later, als wordt gesproken van een nieuw orgaan wat daartoe in het leven moet worden geroepen, gaat het om een 'advies- en overlegorgaan'. Decentralisatie naar lagere advies- en overlegorganen wordt wel bepleit, maar delegatie, en zeker delegatie aan paritaire besturen van werkgevers en werknemers, krijgt slechts een heel klein plaatsje: het wordt niet uitgesloten. Kortom, het secretariaat loopt spitsroeden om de tripartiseringsgedachte doorgezet te krijgen in de raad, en daarbij alle partners, en met name de FNV, binnenboord te houden. De keuze in deze eerste versie voor vaagheid in het bestuurlijk model om in de SER consensus te bereiken leidt echter

niet tot succes.

Zeer kort na deze versie ziet dus een nieuwe poging het licht²⁴. Hierin wordt niet gekozen voor een model van overeenstemming, dat gezien de verschillen vaag is over de uiteindelijke bestuursvorm. In deze nieuwe notitie wordt op pagina 4 gesteld dat de sociale partners rechtstreeks medeverantwoordelijkheid willen nemen voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, maar dat zij van mening verschillen over de randvoorwaarden waaronder zulks moet geschieden. Nadat de standpunten van RCO, CNV en FNV zijn weergegeven in deze notitie, en de verschillen er zijn uitgelicht, komt de 'oplossing' van het secretariaat: per bestuurlijk niveau waarop het arbeidsvoorzieningsbeleid betrekking heeft, moet worden gekozen voor 'bindend advies' of 'bestuur' van de sociale partners. Maar het is spoedig duidelijk dat ook deze poging tot het creëren van overeenstemming faalt. De zaak zit vast. Zowel de FNV als de onafhankelijke leden in de commissie avb blijven een zeer kritische en negatieve houding aannemen ten opzichte van een tripartiete verantwoordelijkheid voor Arbeidsvoorziening. Alvorens te bezien hoe men uit deze impasse geraakt, keren we even terug naar het tijdstip waarop de CNV als eerste haar reactie uitbracht, begin maart 1982.

Decentralisatie-ambities van BiZa omgebogen in 'functionele' richting

Inmiddels is de werkloosheid gestegen naar ruim een half miljoen personen en neemt nog steeds sterk toe. Op 2 maart 1982 komt Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl, met de eerste versie van zijn werkgelegenheidsplan. In dit plan doet de regering relatief ambitieuze voorstellen ter bestrijding van de werkloosheid²⁵. Maar ook op het departement van Binnenlandse Zaken heeft men intussen niet stil gezeten. BiZa heeft haar decentralisatieplannen niet opgegeven, ook niet ten aanzien van Arbeidsvoorziening. Kort na het aantreden van het kabinet Van Agt II zijn zo'n twintig interdepartementale werkgroepen aan het werk gezet om de mogelijkheden voor decentralisatie te onderzoeken. SZW was vooral betrokken bij de werkgroepen Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening. Op basis van de bevindingen van de werkgroepen is een decentralisatienota opgesteld en in mei 1982 zal hierover beraad plaatsvinden tussen de politieke top van SZW en minister Van Thijn van BiZa.

De Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, Renardel de Lavalette, bezig aan zijn laatste maanden in die functie, schrijft ten behoeve van dit beraad en tevens ter voorbereiding van het overleg met provinciale besturen over geleidelijke overdracht van Arbeidsvoorziening naar provincies, dat op 13 mei is gepland, een nota aan de Heer Minister en Mevrouw de Staatssecretaris op 10 mei 1982. Daarin stelt hij:

"In uw opdracht is medewerking verleend aan enkele werkgroepen ter voorbereiding

van het Decentralisatieplan (de onderdelen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid). Het werkgroeprapport inzake arbeidsvoorziening bevat - zoals te voorzien was - verdeelde standpunten over de wenselijkheid van decentralisatie van dit onderdeel van de rijksdienst.

Ook in deze werkgroep moest ervaren worden, dat argumenten van doelmatigheid, beheersbaarheid, kostenbesef, Binnenlandse Zaken niet af kunnen brengen van het a priori dat decentralisatie altijd verkieslijk is boven centralisatie. Evenmin vermocht het alternatief van functionele decentralisatie indruk te maken."²⁶

Uit de nota blijkt vervolgens dat de top van het ambtelijk apparaat van Arbeidsvoorziening de minister met klem adviseert vast te houden aan het verzet tegen territoriale decentralisatie (zoals die wordt voorgesteld via directe regelingen voor arbeidsvoorziening en via reorganisaties van het binnenlands bestuur met effecten voor arbeidsvoorziening). Geen territoriale decentralisatie dus, niet via de voordeur en niet via de achterdeur. Het belangrijkste argument dat wordt gebruikt is de aanstaande tripartisering. "De belangrijkste toetssteen ter beoordeling van voorstellen tot territoriale decentralisatie van beleidsterreinen, zoals arbeidsvoorziening en sociale zekerheid, blijft de vraag wat deze voorstellen betekenen voor de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners.". Daarnaast wordt het belang van een coherent sociaal-economisch beleid genoemd, dat niet is gediend met "provincialiseren" van verschillende onderdelen van rijkstaken van SZW.

Daarom wordt geadviseerd vast te houden "aan de eerdere politieke overeenkomst met staatssecretaris Stuyveling, dat de regering geen ander standpunt inneemt ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van arbeidsvoorziening dan is neergelegd in de adviesaanvraag aan de SER, totdat de SER daarover een advies heeft uitgebracht". Overigens wordt in deze notitie verwacht dat de SER zijn advies nog in 1982 zal voltooien. Hier zien we dus duidelijk in de argumentatie terug, dat Arbeidsvoorziening de territoriale decentralisatie wilde tegenhouden met behulp van de tripartiseringsplannen. Dat zelfs DG Renardel de Lavalette dit argument gebruikt, terwijl hij zich nooit voorstander van tripartisering had betoond, geeft wel aan hoe bedreigend grotere bevoegdheden van provincies en gemeenten bij het centrale apparaat van arbvo werden gevonden. De dag erna valt echter het kabinet Van Agt II. Vlak er vóór heeft Minister Van Thijn het Decentralisatieplan naar de Ministerraad gestuurd. SZW heeft veel bezwaren tegen zowel de wijze waarop dit gebeurde (zonder het toegezegde nader overleg) als tegen de inhoud ("op een aantal punten werden door de bewindslieden van BiZa eenzijdig conclusies getrokken tegen de adviezen van de werkgroepen in."²⁷

De vergaande decentralisatievoorstellen voor de onderdelen Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid uit de nota werden in de zomerperiode van 1982 door de regering teruggenomen. Maar daarmee is het decentralisatie-streven

niet van de baan. In september 1982 zendt het - demissionaire - kabinet Van Agt III het Decentralisatieplan als "Voorlopige voornemens met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken" aan de Tweede Kamer en aan adviesorganen. Dan neemt het Toporgaan van SZW op 13 september 1982 de zaak in eigen hand. Zij stelt een departementale werkgroep in, onder leiding van de aanstaande DG Arbeidsvoorziening Kruse, die de mogelijkheden voor decentralisatie in eigen huis (SZW) moet bezien. Hiermee kreeg Kruse de gelegenheid om niet alleen het verzet tegen een vergaande territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening te continueren, maar om het idee van "functionele decentralisatie" uit te breiden tot het hele departement. In de nota die deze werkgroep in augustus 1983 uitbracht wordt van een mengvorm tussen territoriale en functionele decentralisatie gesproken²⁸.

Een doorbraak in de SER

Op 4 november 1982 treedt het kabinet Lubbers I aan. Hiermee wordt na een periode van richtingenstrijd over de te volgen sociaal-economische koers een keuze gemaakt voor een politiek die in de eerste plaats is gericht op herstel van de rendementen van het bedrijfsleven en op terugdringing van het financieringstekort. Wat betreft het streven naar decentralisatie wordt in de regeringsverklaring benadrukt dat het project Reorganisatie Rijksdienst met kracht zal worden voortgezet. Zoals in de decentralisatienota van SZW (augustus 1983) wordt gesteld betekent dit "een complexe hervervakeling tussen overheid en maatschappij en tussen Rijk en lagere overheden : reorganisatie van het binnenlands bestuur en decentralisatie van rijkstaken.". Op 3 november stuurt de demissionaire minister van SZW uit het kabinet Van Agt III, De Graaf, op de valreep nog een brief naar de SER met het verzoek om advies over wijziging van het begrip arbeidsbemiddeling. Min of meer wijst hij de SER er op, dat het advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet wel lang duurt en dat de maatschappelijke ontwikkelingen intussen steeds dringender om nieuwe wetgeving vragen. De SER wordt dus enerzijds door de voortgezette inspanningen van de politiek tot het overhevelen van Rijkstaken aan de lagere overheden onder druk gezet om - wanneer zij Arbeidsvoorziening wil redden uit de begerige handen van de gemeenten - met een aanvaardbaar alternatief te komen. Anderzijds schept het nieuwe kabinet Lubbers ook ruimte voor een dergelijk alternatief, vanwege de omslag naar een neoklassieke politiek waarin de wensen van de 'markt', en met name van werkgevers, meer aandacht krijgen.

Deze grotere ruimte voor de tripartiseringsgedachte wordt op het zelfde moment geboden vanuit ontwikkelingen in het ambtelijk apparaat van Arbeidsvoorziening. Kruse, die per 1 oktober 1982 formeel DG wordt van Arbeidsvoorziening, is dat feitelijk al vanaf de zomer. En niet alleen is het belangrijk dat hij DG is, maar ook dat Renardel de Lavallette het niet meer

is. Al bleek Renardel in zijn advies aan de minister van 10 mei 1982 het argument van een aanstaande tripartisering te gebruiken om de territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening tegen te houden, hij was nooit een enthousiast voorstander geweest van medebestuur van de sociale partners. Zijn opvolger daarentegen was zeer gecharmeerd van het tripartite bestuursmodel en bleef dat ook al die jaren die nog zouden volgen op het SER-advies²⁹. In het najaar van 1982 treedt Kruse dus aan als DG, en verwerft zich zodoende een krachtige positie om de tripartiseringsgedachte ingang te doen vinden binnen en buiten het arbeidsvoorzieningsapparaat. Als zijn plaatsvervanger wordt benoemd Dhr. Schoevaars. Deze personele wisselingen hebben tot gevolg dat in de top van het directoraat een andere visie op besturen gaat overheersen, zowel met betrekking tot het interne functioneren van Arbeidsvoorziening als met betrekking tot de verhouding tot de sociale partners. De nieuwe opvattingen leiden tot pogingen om het centralistische arbeidsvoorzieningsbeleid om te buigen naar een op de behoeften van de 'markt', in het bijzonder van werkgevers, gerichte dienstverlening, en tot steun aan de tripartisering van Arbeidsvoorziening. Met zijn eerste jaarrede zal de nieuwe DG Kruse in het najaar van 1983 deze omslag markeren³⁰.

In november 1982 wordt onverwacht een Stichtingsaccord bereikt. De toenmalige FNV-voorzitter Kok en werkgeversvoorman Van Veen spreken zich uit voor een gezamenlijke aanpak van rendementsherstel en bestrijding van de werkloosheid. Naast de maatschappelijke druk van een extreem hoge werkloosheid en de politieke en ambtelijke push-factoren geeft ook deze onverwachte overeenstemming tussen de sociale partners zelf vermoedelijk aanleiding tot een versnelling in het besluitvormingsproces in de cie avb. Want wat zien we in het verslag van de 54e vergadering (23 december 1982, p.4) van deze commissie genoteerd bij punt 4. Rondvraag en sluiting:

"De heer Hazenbosch (van het CNV, NvG) deelt mee dat na de vorige commissie-vergadering - welke gedeeltelijk gewijd was aan de rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid en de beheersstructuur van de arbeidsvoorzieningen - een informeel gesprek heeft plaatsgevonden tussen de vertegenwoordigers van de diverse organisaties. Dit initiatief is genomen omdat men van mening was dat er weinig of geen voortgang zat in de besprekingen in de commissie. In januari zal een tweede bespreking volgen. Het voorstel is nu om de januari-vergadering van de commissie niet door te laten gaan. Na de bespreking zullen de drie deelnemers contact opnemen met de voorzitter en het secretariaat om na te gaan hoe de voortgang in de commissie dient te zijn."

De voorzitter probeert nog even om de januari-vergadering toch door te laten gaan door voor te stellen om daar een onderwerp aan de orde te stellen dat onafhankelijk van de beheersstructuur en de rol van de sociale partners kan worden behandeld, maar nadat Hazenbosch ferm heeft verklaard "dat alle

verdere vragen in de adviesaanvraag terug te voeren zijn op de beheersstructuur of de rol van de sociale partners", wordt besloten tot nader order niet bijeen te komen. De eerstvolgende vergadering is dan ook pas op 25 maart 1983. Maar dan is er in dat kleine kamertje waar de drie heren van CNV, RCO en FNV zich terugtrekken, intussen ook iets "moois" gebeurd : de FNV is door de bocht en men verklaart zich gedrieën voorstander van een tripartiet bestuur van Arbeidsvoorziening.

Motieven in de SER voor tripartisering

Wie of wat heeft de FNV haar standpunt doen wijzigen? En waarom waren CNV en RCO zulke enthousiaste voorstanders geworden van een tripartiet model, dat aanvankelijk toch ook niet hun eerste voorkeur had? We zullen trachten een tip van de sluier over de motieven van de respectievelijke werkgevers- en werknemersorganisaties op te lichten. Maar vooraf is het belangrijk om te weten, dat zowel binnen werkgevers- als werknemersorganisaties altijd voor- en tegenstanders geweest zijn van tripartisering. Binnen de groep werkgeversorganisaties heeft bijvoorbeeld de FME, de vereniging van metaalwerkgevers altijd een erg kritische houding aangenomen tegen de tripartiseringsidee (samenhangend met de kritische houding van deze vereniging ten opzichte van de overheid in het algemeen). Bij de vakbeweging bestond er met name binnen de FNV verdeeldheid over de wenselijkheid van tripartisering, waarbij de tegenstelling betrekking had op enerzijds het federatiebestuur van de FNV dat zich (na verloop van tijd) voorstander van een tripartiete bestuur betoonde en de Industriebond FNV, die veel liever sectorale initiatieven ontplooidde en zelf aan arbeidsbemiddeling wilde doen. Pas in 1986 op het FNV congres werd het pleit in het voordeel van tripartisering beslecht, daarbij een handje geholpen door het DG Arbvo. De ambtelijke top van Arbeidsvoorziening weigerde met medeweten van het federatiebestuur van de FNV een vergunning af te geven voor de bemiddelingsinitiatieven van de Industriebond (zoals Werkmarkt en de Vrouwenbemiddelingsbank), zodat het beoogde alternatief voor de tripartisering werd gefrustreerd. Met enige afstand tot deze interne diversiteit aan opvattingen binnen de organisaties blijken de motieven richten op de motieven van de sociale partners voor tripartisering te liggen in een combinatie van welbegrepen eigenbelang en ideële overwegingen. Deze mix zag er echter voor elk van de partijen anders uit.

Werkgeversorganisaties

De werkgeversorganisaties zagen belang bij tripartisering van Arbeidsvoorziening vanwege de mogelijkheid om daarmee greep te krijgen op de dienstverlening van de Arbeidsbureaus. Met name verwachtten zij dat bij het vervullen van vacatures beter rekening zou worden gehouden met hun wensen en dat scholingsmaatregelen in sterkere mate zouden worden

aangewend conform de behoeften van de bedrijven. Later, enige jaren na het SER-advies, kwam daar de invloed bij, die werkgevers vanwege de inbreng van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in de tripartiete structuur dachten te kunnen verwerven op het (beroepsgerichte) onderwijs van overheidswege.

Behalve vanwege meer invloed op het functioneren van de openbare arbeidsbemiddeling (waar werkgevers altijd veel kritiek op hadden), stemden de werkgeversorganisaties ook in met tripartisering om te voorkomen dat er een nauwere samenwerking kwam tussen overheid en vakbeweging, waar zij buiten zouden staan en die voor hen bedreigend kon zijn. De werkgevers hadden zich altijd verzet tegen quota's, arbeidsplaatsenovereenkomsten en dergelijke, kortom tegen werkgelegenheidsafspraken en toen in de jaren zeventig dergelijke afspraken door de sociaal-democratische regering werden voorgestaan (ook in de adviesaanvraag wordt van dergelijke afspraken genoemd) en de vakbeweging zich in de jaren zeventig en tachtig steeds meer met werkgelegenheid ging bemoeien in het CAO-overleg, kregen de werkgevers belang bij een overlegstructuur buiten de onderneming om. Zo kon de werkgelegenheidspolitiek buiten de onderneming worden gehouden. Het tripartiete bestuur van Arbeidsvoorziening zou als een platform voor dergelijke werkgelegenheidsafspraken gaan gelden. Werkgevers verwachtten dat daar compromissen uit zouden rollen zonder veel verplichtingen en bovendien met het voordeel dat er geen gevaar bestond voor stakingen en arbeidsonrust.

Bovendien is Arbeidsvoorziening het onderdeel van het sociaal-economisch beleid dat op zichzelf geen bedreiging betekent voor de ondernemerspositie (zoals loon- en investeringsbeleid dat in principe wel kunnen zijn) en dus bij uitstek geschikt om de goede wil van werkgevers op maatschappelijk gebied te tonen. Daarnaast wilden de werkgevers dit nieuwe overlegplatform wel, omdat ze hoopten de werknemersorganisaties op die manier beter te kunnen doordringen van hun problemen bij de werving en selectie van personeel om zodoende meer begrip en medewerking te verkrijgen van de bonden bij de oplossing van deze problemen (met name de moeilijk vervulbare vacatures). Tenslotte lag een belangrijk motief in het willen doorbreken van de monopoliepositie van de overheid in de arbeidsbemiddeling. Het bestaan van particuliere vormen van arbeidsbemiddeling bood de werkgevers immers vormen van dienstverlening die de overheid niet kon bieden (bijvoorbeeld headhunting).

Vakbeweging

Net als voor de werkgeversorganisaties was ook voor de vakbeweging het slechte functioneren van Arbeidsvoorziening een belangrijke drijfveer om te

willen meedoen aan een tripartiet bestuur. De sociale partners waren er van overtuigd dat tripartisering zou leiden tot een meer efficiënt en effectief optreden van Arbeidsvoorziening. Waar dat efficiënte en effectieve optreden precies toe zou moeten leiden, daar sprak men niet over in de commissie avb. Maar er heerste de algemene overtuiging dat de overheid traag en bureaucratisch was en ver van de problemen op de arbeidsmarkt afstond en dat daaraan een einde kwam als sociale partners het arbeidsvoorzieningsbeleid in eigen hand kregen.

Maar het ging de vakbeweging om meer dan een effectiever arbeidsvoorzieningsbeleid. Arbeidsvoorziening vormde in feite altijd de sluitpost van het sociaal-economisch beleid. Arbeidsvoorziening mocht de klappen opvangen, maar vandaar uit bestond geen werkelijke invloed op hoe de werkgelegenheid zich ontwikkelde. De vakbeweging hoopte, net als de overheidsvertegenwoordigers in de commissie en hun verantwoordelijke politici, dat werkgevers, eenmaal betrokken bij het bestuur van Arbeidsvoorziening, een beleid zouden gaan voeren dat gunstiger was voor de werkgelegenheid. Een motief van geheel andere aard lag in de mogelijkheid die de vakbeweging bij deelname aan arbvo-tripartiet kreeg om meer aan belangenbehartiging voor haar leden te gaan doen op dit terrein. Ze kon zich daarmee profileren op Arbeidsvoorziening in een periode waarin op het gebied van de arbeidsvoorwaarden (vanwege het bestaan van de economische crisis en de hoge werkloosheid) niet veel succes te behalen viel. Dat bood bovendien kansen op ledenwinst. Tenslotte voelde de vakbeweging zich verantwoordelijk om bij te dragen aan het bestrijden van de werkloosheid via Arbeidsvoorziening, met name van bepaalde 'kansarme doelgroepen'. Met name voor de CNV was het belangrijk om dat in samenwerking met werkgevers te doen, dat paste in hun ideologie. Voor vakbeweging en werkgevers beiden gold dat zij zochten naar een nieuwe overlegstructuur (die de tripartiete besturen van Arbeidsvoorziening zouden kunnen bieden) nu de SER als overleginstituut steeds sterker aan betekenis inboette.

Kroonleden

En de kroonleden? Die hadden zich aanvankelijk kritisch uitgelaten over een mogelijke tripartisering. Maar toen de FNV eenmaal 'om' was, en de sociale partners dus een eenheid vormden, gaven de Kroonleden hun verzet op. Dat hing samen met de wijze waarop in de commissie tot een advies werd gekomen. Besluiten werden er zelden genomen, het ging meer om een uitwisseling van standpunten, die overigens vaak al voor ze waren geuit aan iedereen bekend waren. Pas toen de bestuursvorm van Arbeidsvoorziening in de commissie avb ter tafel kwam, verlevendigden de vergaderingen en was er sprake van discussie. Toch werden de besluiten in feite niet in de commissie genomen, maar daarbuiten, in het circuit van de 'bazen' van werkge-

vers- en werknemersorganisaties, in nauw contact met de ambtelijke top, die de zaken weer kortsloot met de minister. De commissie avb had als functie dat de beleidsmedewerkers van CNV, FNV, VNO en NCW daar proefballonetjes op konden laten om te kijken hoe de anderen reageerden en tevens diende de commissie als formele bekrachtiging van elders voorbereide besluiten. Aangezien de zogenaamde onafhankelijke leden niet bij deze, buiten de commissie gelegen, besluitvorming betrokken waren, noch, zoals de vertegenwoordigers van sociale partners in de commissie, in nauw overleg verkeerden met hun collega's in de "grote" SER, stonden zij tamelijk machteloos in de commissie. Hun gedrag na de 'doorbraak' kan dan ook worden getypeerd met de term aanpassing: als de sociale partners dan zo nodig moeten en er is al zo lang over gepraat, dan moeten ze het maar eens laten zien. Niettemin legitimeerden de kroonleden met een unaniem advies de wensen van de sociale partners. Het zal niet de laatste keer zijn in de tripartiseringsgeschiedenis van Arbeidsvoorziening dat we het principe "If you cannot beat them, join them" zien optreden.

Redenen voor de omslag

Uit het voorgaande volgt de conclusie dat een aantal factoren in onderlinge samenhang de doorbraak in de SER hebben bevorderd. De explosief toeneemende werkloosheid in het begin van de tachtiger jaren en de vrees voor maatschappelijke instabiliteit die daarmee gepaard ging zorgden voor een extreem hoge probleemdruk. Het bestaande arbeidsvoorzieningsbeleid en -apparaat was volstrekt onvoldoende in staat deze probleemdruk te verlichten, vanwege het ontbreken van politieke steun voor een zogenaamd actief arbeidsmarktbeleid, het gebrekkige interne functioneren, de geringe bereidheid tot medewerking van met name werkgevers en het ontbreken van een goede coördinatie met andere relevante beleidsterreinen. Politiek bestond er twijfel aan de effectiviteit van de keynesiaanse sturing, terwijl voor een andere sociaal-economische koers aanvankelijk onvoldoende politieke steun bestond. De politieke veranderingen als gevolg van de verkiezingen in 1982 en het aantreden van het kabinet Lubbers I resulteerden in een omslag in het beleid, die bevestigd en versterkt werd door de - onverwachte - maatschappelijke consensus over die nieuwe koers blijkens het Stichtingsaccord eind 1982.

Zo ontstond de gelegenheid tot overeenstemming in de SER over het advies tot tripartisering van Arbeidsvoorziening. Daar was inmiddels de consensus voorbereid via overleg over verschillende alternatieve voorstellen waarin de sociale partners sterker betrokken zouden worden bij het arbeidsvoorzieningsbeleid. Hoewel de tripartiete bestuursvorm voor geen van de sociale partners de eerste optie was, bleek het uiteindelijk mogelijk hen allen hiervoor te winnen. Belangrijk in dit proces was het gezamenlijk verzet van

de sociale partners en de ambtelijke en politieke top van SZW tegen de pogingen vanuit nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau tot territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening. Het voorstel tot tripartisering, waarbij de gemeenten betrokken werden bij de regionale tripartiete besturen, bood een alternatief dat voldoende viel in te passen in de decentralisatie-lijn van de regering, terwijl het de mogelijkheid openhield om op nationaal niveau Arbeidsvoorziening te blijven sturen. Omgekeerd bevorderde de aanhoudende druk vanuit opeenvolgende kabinetten, het ministerie van BiZa en de lagere overheden tot het overbrengen van Arbeidsvoorziening naar gemeenten of provincies, de acceptatie van een tripartiete bestuursmodel door sociale partners.

Als laatste niet onbelangrijke factor moet worden gewezen op de omslag in het ambtelijk apparaat, die onder meer zichtbaar werd in personele wisselingen in de ambtelijke top en wijziging van het inhoudelijk beleid. Met deze omslag die rond 1982 een aanvang nam, werd de blik sterker gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt: op de noden en wensen van werkgevers. Tegelijkertijd werd geleidelijk aan en niet zonder ambivalentie afstand genomen van de hiërarchische verhoudingen in het apparaat. De veranderingen in de richting van een 'marktgericht beleid' betekenden een ondersteuning van het SER-advies tot tripartisering van Arbeidsvoorziening.

4.4 Advies van de SER

De SER wil politieke dekking

De SER zat met een probleem. Ze wilde de regering adviseren om een onafhankelijk lichaam in te stellen voor Arbeidsvoorziening, dat bestuurd ging worden door werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk. Maar daar had de regering helemaal geen advies over gevraagd! Eerst moest dus de nieuwe minister van SZW worden gepeild of hij wel voor dit idee voelde en vervolgens moest die minister de SER om een dergelijk advies vragen. Daartoe ging de DG Arbvo Kruse naar minister de Koning en die had naar zijn zeggen nog geen 5 minuten nodig. De minister zag onmiddellijk de voordelen van een tripartiete bestuursvorm: overheid en sociale partners zouden zodoende 'tot elkaar veroordeeld zijn', zij zouden niet langer de zwarte piet voor het bestrijden van de werkloosheid naar elkaar toe kunnen schuiven, maar gedwongen zijn er samen uit te komen.

Het eerste wat minister De Koning vervolgens deed was aan FNV-voorzitter Kok en werkgeversvoorzitter Van Veen vragen: zijn jullie ermee akkoord? Dat bleek het geval te zijn, maar staatssecretaris De Graaf keerde zich tegen de tripartiseringsplannen. De Graaf stelde zich op het standpunt dat er twee

mogelijkheden waren: of de overheid zou op de achtergrond blijven, en de sociale partners kregen samen het bestuur over Arbvo (hier zien we de CNV-achtergrond van De Graaf), of de sociale partners en de overheid zouden gezamenlijk gaan besturen, maar dan zowel Arbeidsvoorziening als Sociale zekerheid. De eerste mogelijkheid die De Graaf noemde was echter in de SER een gepasseerd station. Wat de tweede mogelijkheid betrof, bestond er het 'probleem dat net het zogenaamde 'Berenbosrapport' was uitgebracht over de Sociale Zekerheid³¹, waarin ingrijpende structuurveranderingen werden voorgesteld, die op zeer veel verzet stuitten van de sociale partners. Het willen combineren van de tripartisering van Arbvo en van de Sociale zekerheid zou dus weleens de moeizaam bereikte consensus over de tripartisering van Arbeidsvoorziening kunnen bedreigen. De Graaf's bezwaren leidden niet tot heropening van de tripartiseringsdiscussie in de SER.

Maar al was de SER het eens over het principe van tripartisering, het was nog wel de vraag *wat* er precies tripartiet bestuurd ging worden. In feite ging het om twee mogelijke modellen:

1. De sociale partners maken sectorale afspraken over arbeidsvoorzieningsmaatregelen, en bestrijken daarmee het grootste gedeelte van de arbeidsmarkt. Voor de zgn. 'restpartijen', groepen werkzoekenden die daarbij niet aan bod kwamen, zou dan het tripartiete bestuur gaan functioneren. In deze variant is er dus eigenlijk sprake van een bipartiet bestuur, met een tripartiet vangnet op de achtergrond.
2. Overheid en sociale partners besturen gezamenlijk het gehele veld, en nemen zodoende de verplichting op zich om zowel zorg te dragen voor de sterkere als voor de zwakkere op de arbeidsmarkt.

De keuze viel in de SER uiteindelijk uit in het voordeel van model 2. Het NCW, de CNV en de overheidsvertegenwoordigers (die overigens eigenlijk niks te vertellen hadden in de commissie) waren hier vanaf het begin al voor, terwijl het VNO en de FNV aanvankelijk kozen voor model 1. Het VNO liet zich overtuigen tot model 2, en de FNV kwam als laatste over de brug. Hier uitte zich de in de vorige paragraaf genoemde tegenstelling tussen de opvattingen van het Federatiebestuur van de FNV en die van de Industriebond, waarin een voorkeur bestond voor sectorale initiatieven. De eenheid in de FNV werd pas laat bereikt; zoals eerder gesteld werden in feite de gelederen pas gesloten op het FNV-congres in 1986, toen de FNV koos voor een primair regionale aanpak van Arbeidsvoorziening.

Op basis van deze overeenstemming wilde de SER-commissie een interim-advies uitbrengen. Zoals gezegd, moest de minister hier eerst om vragen. De Koning bleek daartoe bereid te zijn, al ging er wel een dik half jaar overheen voor hij een dergelijk verzoek aan de SER verzond³². Hierin stelt de

minister onder meer, sprekend over een organisatiestructuur van het arbeidsvoorzieningsapparaat die meer aan "de eisen des tijds" tegemoet komt: "In de Commissie Arbeidsvoorzieningsbeleid van de Raad heeft u door middel van de ambtelijk vertegenwoordigers in die Raad reeds kennis kunnen nemen van gedachten die bij mij op dit terrein leven."³³. Maar de ambtelijke vertegenwoordigers, in het bijzonder de DG Kruse, waren allang actief met het promoten van de tripartiseringsgedachte in de SER alvorens De Koning op zijn ministerszetel plaats nam. In elk geval kon met deze formele politieke dekking de commissie met een gerust hart haar interim-advies gaan opstellen. Voordat we bezien waarom de commissie eigenlijk zo hechtte aan het eerst uitbrengen van een interim-advies, en alvorens het advies zelf in ogenschouw te nemen, gaan we eerst even terug naar de ontwikkelingen die intussen plaatsvonden op het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hoe stond het er inmiddels voor met de decentralisatie-discussie? Welke inhoudelijke en organisatorische veranderingen waren inmiddels aangebracht in het arbeidsvoorzieningsbeleid ?

Het pad voor de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet wordt geplaveid

In het voorgaande hebben we gezien dat, na de turbulente decentralisatie-geschiedenis van het kabinet Van Agt II, het demissionaire kabinet Van Agt III in september 1982 de decentralisatieplannen aanbood aan de Kamer onder de bescheiden titel "Voorlopige voornemens met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken". Er was dan ook wel wat gas teruggenomen inmiddels, met name op de beleidsterreinen Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid. Niettemin vormden de decentralisatie-voornemens nog steeds een bedreiging voor het tegenstribbelende departement van SZW. Het Toporgaan besloot daarom de zaak in eigen hand te nemen en stelde een departementale werkgroep Decentralisatie in, die inzicht moest verschaffen in de mogelijkheden van decentralisatie op het beleidsterrein van SZW. De "probleemstellende discussienota" vergde echter meer tijd dan de gevraagde korte termijn. De vertegenwoordigers van de verschillende Directoraten-Generaal van het ministerie waren het namelijk wel eens over de hoofdlijnen - een gewenst bestuurlijk model dat een mengvorm was van functionele en territoriale decentralisatie en de instelling vergde van tripartiete bestuursorganen op landelijk, provinciaal en regionaal niveau - maar zij verschilden van mening waar het ging om een nadere uitwerking. Het gebrek aan consensus betrof vooral de vraag of er een gemeenschappelijk tripartiet bestuur voor de betrokken beleidsvelden moest komen, dan wel dat er voor elk beleidsveld afzonderlijk een tripartiet bestuur moest worden ingesteld.

In augustus 1983 brengt de werkgroep haar Decentralisatienota uit. Behalve Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid, komen hierin ook de sectoren Arbeidsverhoudingen en Arbeidsomstandigheden aan bod. De werkgroep

plaatst haar werkzaamheden in het verlengde van de analyse van de Commissie-Vonhoff en richt zich op het bestuurlijke aspect daarvan, dat wil zeggen "op de 'optimale bestuurlijke organisatie' van het SZW-beleid.". De werkgroep stelt zich daartoe de volgende vraag: "welke bestuurlijke verhoudingen tussen overheden en maatschappelijke organisaties in het bijzonder die van werkgevers en werknemers en tussen overheden onderling (Rijk, provincie, gemeente) zijn voor de komende periode het meest geëigend om realisering van beleidsdoelstellingen op taakgebieden van SZW mogelijk te maken?"³⁴. Voordat de departementale werkgroep Decentralisatie onder voorzitterschap van de DG Arbeidsvoorziening Kruse het inmiddels bekende antwoord op deze vraag verwoordt, namelijk het streven naar een mengvorm van functionele en territoriale decentralisatie voor alle beleidsterreinen van het departement, komt de Minister van SZW namens de regering met het standpunt ten aanzien van een decentralisatie van Arbeidsvoorziening in juni 1983.

Standpunt ministerraad over decentralisatie Arbeidsvoorziening

De opvattingen van de regering worden verwoord in een brief aan Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel³⁵. Deze brief wordt ook ter kennisneming aan de SER gestuurd. Het regeringsstandpunt over decentralisatie van arbeidsvoorziening is sinds het ministerschap van Den Uyl op Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet veranderd en houdt in dat "een functionele decentralisatie van Arbeidsvoorziening meer voor de hand ligt dan een territoriale decentralisatie"³⁶. Verder wordt eerst het SER-advies afgewacht, alvorens de regering een definitief standpunt over deze kwestie inneemt. Dit is een "standpunt, dat recent door de Ministerraad herhaalde malen is bevestigd"³⁷. Minister De Koning komt dan ook niet tegemoet aan de wens van het interprovinciaal beraad van portefeuillehouders van EZ, noch aan die van de vier grote gemeenten, om een begin te maken met een territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening. In de brief wordt zelfs vermeld dat de ministerraad heeft besloten om Arbeidsvoorziening niet mee te nemen in het ontwerp decentralisatieplan (dat het kabinet Lubbers I zich voor het najaar van 1983 had voorgenomen). Met andere woorden, de ambities vanuit provincies en gemeenten om meer zeggenschap te verkrijgen over het arbeidsvoorzieningsbeleid worden effectief afgehouden met de komende tripartiseringsplannen, al wordt er deze keer niet meer bij verteld wanneer het SER-advies vermoedelijk zal verschijnen. Tegelijkertijd wordt met de overeenstemming over een combinatie van functionele en territoriale decentralisatie voor alle beleidsvelden van het departement een basis gelegd voor instemming met het komende SER-advies over Arbeidsvoorziening.

Een marktgericht beleid wordt aangekondigd

Intussen is bij het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening een

koerswijziging in gang gezet, die zal worden gemarkeerd met de eerste jaarrede van de nieuwe DG Kruse. Hierin introduceert Kruse het zgn.'marktgerichte beleid'. Het arbeidsvoorzieningsbeleid moet meer rekening gaan houden met haar klanten, te weten de werkgevers en de werkzoekenden, en met name de eerste categorie moet beter op haar wenken worden bediend om zodoende meer vacatures bij de arbeidsbureaus binnen te krijgen. Was het in de jaren zeventig nog grofweg zo, dat het arbeidsvoorzieningsbeleid zich in de bemiddeling van vraag en aanbod richtte op het zoeken van een passende baan voor werkzoekenden; in de loop van de jaren tachtig richtten de Arbeidsbureaus zich steeds sterker op het vinden van een aantal werkzoekenden bij een aangemelde vacature. Deze verandering werd sterk beïnvloed door de hoge werkloosheid in relatie tot de zeer geringe 'openstaande vraag', waarvan bovendien slechts een gering percentage bij de Arbeidsbureaus werd aangemeld. In verhouding tot het steeds grotere aantal werkzoekenden nam het budget voor arbeidsvoorzieningsbeleid in de tachtiger jaren af in plaats van toe, terwijl over de besteding van dat budget wordt opgemerkt (Hoffman, in Van Duyn, 1984:127): "Thans wordt zelfs dit beperkte budget steeds meer ingezet ter versterking van de economische structuur van het land. Dit impliceert prioriteit voor scholingsmaatregelen en posterioriteit voor werkgelegenheidsverruimende maatregelen en prioriteit voor een marktconforme bestemming der instrumenten. Het laatste houdt thans in een beleid dat in eerste instantie tegemoet komt aan de wensen van werkgevers in de marktsector."

Organisatorisch kreeg het marktgerichte beleid in de loop van 1984 gestalte in 'correcties' vanuit 'de ambtelijke top op de reorganisatie van de uitvoerende organen van het arbeidsvoorzieningsbeleid, namelijk op de net in de periode 1979-1984 ingevoerde Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl, en op de aanvankelijke statusverhoging van de HID-vergadering. In het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl werd het doelgroepenbeleid, dat in de tweede helft van de zeventiger jaren was ontstaan, geïnstitutionaliseerd door de oprichting van afdelingen Bijzondere Arbeidsvoorziening (BAV). In het kader van de reductie- en herverdelingsoperatie werd in 1984 besloten om 110 miljoen te bezuinigen op het budget voor de BAV van in totaal 400 miljoen. De statusverhoging van de HID-vergadering (de verzameling Hoofdinspecteuren-directeur werd uitgeroepen tot het hoogste beleidsvormende orgaan van Arbvo in 1983) was bedoeld in het kader van de implementatie van de omslag naar een marktgericht beleid. Deze statusverhoging diende twee doelen tegelijk: tegenstand in de centrale directie kon zo worden omzeild en de HID's moesten 'de periferie' overtuigen van de nieuwe werkwijze, en van de tripartiseringsplannen. Maar de HID's bleken deze taak niet bepaald enthousiast te vervullen, zodat de statusverhoging spoedig ongedaan werd gemaakt en verdere maatregelen zouden volgen om het mesoniveau in de

organisatie een minder belangrijke plaats te bezorgen.

Uit het voorgaande blijkt dat in deze periode verschillende ontwikkelingen worden bevorderd die de weg effenden voor een grotere betrokkenheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties bij het toekomstige beleid. In de eerste plaats werd de politieke wens afkomstig van staatssecretaris De Graaf voor alternatieve opties voor tripartisering van Arbeidsvoorziening met behulp van de tegenstand van sociale partners getorpedeerd. Vervolgens werd opnieuw het alternatieve model van een territoriale decentralisatie voor Arbeidsvoorziening afgehouden, terwijl tegelijkertijd met de conclusies uit het rapport van de werkgroep Decentralisatie van het departement van SZW de ambtelijke overeenstemming over het SER-advies werd voorbereid. Daarnaast werd een inhoudelijke omslag in het arbeidsvoorzieningsbeleid aangekondigd in de jaarrede van de DG Arbeidsvoorziening, waarbij de wensen en behoeften van de toekomstige bestuurspartijen een meer centrale rol in het beleid zouden gaan krijgen. Tenslotte werd de weerstand in het ambtelijke apparaat van Arbeidsvoorziening tegen deze nieuwe beleidslijn en haar implicaties beantwoord met reorganisatie en bezuiniging, waarbij zowel het mesoniveau als de minder marktgerichte onderdelen van het uitvoerend apparaat werden getroffen.

Het SER-advies als principiële stap naar een nieuw beleidsmodel

Waarom hechtte de SER zo aan het uitbrengen van een interim-advies over de bestuurlijke structuur, alvorens tot haar eindadvies te komen? Het antwoord daarop is eigenlijk heel eenvoudig. De SER wilde eerst van de politiek duidelijkheid over de door haar gewenste tripartiete bestuursvorm. Dat was van belang omdat voor de sociale partners het beantwoorden van de meeste andere punten uit de adviesaanvraag afhing van de toekomstige bestuurlijke structuur. Kortweg gezegd huldigden de sociale partners de opvatting, dat als zij er in de toekomst zelf bij zouden zitten, een heleboel zaken nu niet zo precies geregeld hoefden te worden (zoals bijvoorbeeld de verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddeling, en daarmee samenhangend de definitie van het begrip arbeidsbemiddeling). Maar als de overheid haar "alleenheerschappij" over Arbeidsvoorziening wilde behouden, dan werd het belangrijk om diezelfde zaken in het SER-advies juist heel exact vast te leggen, om zodoende zoveel mogelijk invloed van de sociale partners te doen gelden. In de CC, de coördinatiecommissie van de SER, was in oktober 1982 van werkgeverszijde al aangedrongen op het uitbrengen van een interim-advies over "de beheersstructuur van het arbeidsvoorzieningsapparaat". De werknemerskant vond het te ver gaan als de CC dit aan de commissie avb zou verzoeken. Ook de werkgevers in de CC willen de commissie geen voorschriften geven, maar ondertussen wordt dit gedeelte uit het verslag van de vergadering van de CC wel bijgevoegd bij de tweede

versie van de secretariaatsnotitie van de c/a avb over de rol van de sociale partners in het najaar van 1982³⁸. Wat wellicht ook een rol heeft gespeeld in de wens om een interim-advies uit te brengen, is de behoefte om de FNV-instemming met een tripartiete bestuur op korte termijn te verzilveren.

Interim-advies over de rol van sociale partners

Toen inderdaad in mei 1984 het interim-advies over de rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid werd uitgebracht bleek daarin de hoera-stemming over de tripartite bestuursvorm de boventoon te voeren. Voorgesteld werd het arbeidsvoorzieningsapparaat "om te zetten" in een Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening, dat geleid moest gaan worden door een tripartiet bestuur, waarin zitting hebben : drie vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers, drie vertegenwoordigers van de organisaties van werknemers, en drie vertegenwoordigers van de overheid (de centrale overheid via het ministerie van BiZa, de provinciale overheid via het IPO en de gemeentelijke overheid via de VNG), en een onafhankelijk voorzitter. Ook zouden Regionale Bureau's moeten worden ingericht (gedacht wordt aan 40, volgens de COROP-indeling), bestuurd door Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening. Deze RBA's moesten zijn samengesteld volgens hetzelfde drie-drie-drie-principe, waarbij de overheidsvertegenwoordigers geleverd zouden worden door de lokale overheden. Veel meer stond er concreet gesproken eigenlijk niet in het interim-advies. De SER zeilde verder langs alle mogelijke klippen: of, en zo ja welke structuur er op provinciaal niveau zou moeten bestaan, wat de precieze verdeling van taken en bevoegdheden tussen het centrale en de regionale bureau's cq besturen moest gaan worden, op welke wijze de zo gewenste afstemming met andere beleidsterreinen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau diende plaats te vinden, evenals met het "eigen" beleid van de sociale partners, etcetera. De verhouding tussen overheid en particuliere arbeidsbemiddeling werd in het interim-advies zelfs in het geheel niet aangesneden.

In het definitieve interim-advies zijn nog delen van de laatste drie voorgaande versies³⁹ terug te vinden. Een in het oog lopend verschil met de eerdere versies is dat de aandacht voor territoriale decentralisatie (waarschijnlijk als gevolg van de inmiddels niet meer zo urgente dreiging ervan) duidelijk is afgezwakt. De SER meent zelf dat dit advies "een evenwichtige combinatie van beide decentralisatieprincipes"⁴⁰ (functionele en territoriale decentralisatie, NvG) vormt, maar in vergelijking met de genoemde eerdere versies ademt het interim-advies een veel sterker centralistisch denken. Toch wordt in feite de keuze voor centralisme of decentralisatie nog open gelaten. Dit "openlaten" was functioneel, omdat daarmee tegenstand vanuit de hoek van de voorstanders van territoriale decentralisatie kon worden getorpedeerd en

tegelijktijd de voorkeur van de sociale partners voor een sterk centraal bestuur in een latere fase eventueel kon worden gehonoreerd. De politieke discussie over decentralisatie kende bovendien ook de nodige schommelingen, zodat enige ruimte op dit punt in het SER-advies het voorlopig mogelijk maakte om met verschillende politieke winden mee te waaien. En dat maakte de kans op afwijzing van het SER-advies en de daarin centraal staande tripartisering van Arbeidsvoorziening kleiner.

Eindadvies van de SER

In oktober 1985 verschijnt, anderhalf jaar na het interim-advies, het eindadvies van de SER⁴¹. In dit eindadvies spreekt de Raad zich op een aantal punten nader uit, maar niet altijd even helder. Zo geeft zij een nieuwe definitie van het begrip arbeidsbemiddeling, waarbij naast "tweezijdige arbeidsbemiddeling" (gericht op werkgever en werknemer) ook "eenzijdige arbeidsbemiddeling" (gericht op werkgever of werknemer) mogelijk wordt. Headhunting-, wervings- en selectiebureau's etcetera vallen zodoende ook onder dit begrip. Zij worden in de nieuwe structuur verplicht om een vergunning aan te vragen bij het CBA, net als de uitzendbureaus (die niet aan arbeidsbemiddeling doen, maar wel aan zogenaamde indirect-allocatieve activiteiten). "De vergunninguitgifte zal aan nader vast te stellen voorwaarden worden gebonden"⁴². Maar om die nader te stellen voorwaarden gaat het nu juist. Ook aan een definitie van het begrip passende arbeid, een van de andere punten waarop de regering advies had gevraagd, wil de Raad zich niet branden: "De begrippen geschikt werkaanbod en passende arbeid moeten naar de mening van de Raad in de praktijk op elkaar worden afgestemd."⁴³. En op het gebied van de maatregelen stelt zij zich eveneens terughoudend op: de verplichte vacaturemelding (nooit in praktijk gebracht) dient wel als mogelijke maatregel in de wet te worden opgenomen, zonder dat de raad zich uitspreekt over de effectuering ervan. Quoteringsmaatregelen moeten niet tot de bevoegdheden van het CBA gaan horen, maar de Raad vindt wel dat het CBA tot een jaarlijkse taakstelling moet komen, mede gericht op de zwakke aanbodcategorieën op de arbeidsmarkt.

Over het geheel genomen koos de SER ervoor om niet te veel vast te leggen en de toekomstige bestuurders het samen te laten uitzoeken. Een dergelijke keuze kan natuurlijk worden opgevat als een blijk van onderling vertrouwen, maar het lijkt realistischer om te veronderstellen dat de meningsverschillen gewoon naar voren werden geschoven. Misschien wel in de verwachting dat men er later beter uit zou kunnen komen, misschien gewoon uit onmacht om nu een consensus te bereiken die verder ging dan het principe van een tripartiet bestuur. Behalve als vooruitschuiven van punten waarop (nog) geen overeenstemming is bereikt, kan het gebrek aan concrete uitspraken ook geïnterpreteerd worden als een overwinning van de werkgevers en een blijk

van de zwakke positie van de vakbeweging. Concrete uitspraken dienen immers in veel gevallen om werkgevers tot een ander arbeidsmarktgedrag aan te zetten, terwijl werkgevers zelf pleiten voor een zo min mogelijk bindende regels.

Zowel in het interim-advies als het eindadvies van de SER ligt de nadruk op de wens tot functionele decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Daarmee wordt een breuk voorgesteld met het bestaande beleidsmodel waarin de arbeidsbureaus vanuit de Rijksoverheid werden bestuurd. Het SER-advies tot instelling van een zelfstandig arbeidsvoorzieningsorgaan met tripartiete en regionale besturen betekende een aanzet tot een principiële verandering ten opzichte van de bestaande situatie die tot uitgangspunt was genomen in de adviesaanvraag van de regering. Een meer precieze invulling van het alternatieve model liet de SER echter over aan het vervolg van de besluitvorming. Het globale karakter van het SER-advies was enerzijds functioneel omdat daarmee de onderlinge verschillen van mening tussen de sociale partners over een nadere uitwerking naar de toekomst werden verschoven, anderzijds wilden de sociale partners zich niet te zeer in detail binden aan hun eigen advies. Zo konden zij ook zelf de handen vrij houden om als de maatschappelijke en politieke omstandigheden veranderden en eventuele andere beleidsvoorstellen in discussie kwamen daarop flexibel te reageren.

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is het besluitvormingsproces in de SER over het advies inzake een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet geanalyseerd. De conclusies hebben betrekking op de aard van de beleidsveranderingen waartoe met dit advies een aanzet is gegeven en op de wijze waarop en de mate waarin de verschillende deelnemers aan de besluitvorming dit advies hebben beïnvloed.

SER adviseert bestuurlijke vernieuwing

De adviesaanvraag die in 1980 aan de SER werd gericht, vormde het startpunt van de besluitvorming over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. De adviesaanvraag van de regering is te beschouwen als een poging tot behoud en versterking van de invloed van de Rijksoverheid, in het bijzonder van het departement van Sociale Zaken, op het functioneren van de arbeidsmarkt. Het SER-advies dat na enkele jaren tot stand kwam, betekende in vergelijking met de bestaande situatie en met de strekking van deze adviesaanvraag een belangrijke omslag in de richting van een bestuurlijke vernieuwing. Voorgesteld werd om niet langer de Rijksoverheid alléén, maar de overheid in samenwerking met de organisaties van werkgevers en werkne-

mers het arbeidsvoorzieningssterrein te laten besturen. Daarmee zou een breder maatschappelijk draagvlak moeten ontstaan voor het beleid, zodat op korte termijn meer vacatures konden worden vervuld en meer werkzoekenden aan werk geholpen en op langere termijn de problemen op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk konden worden voorkomen. Tevens werd geadviseerd om naast een centraal bestuur ook een aantal (gedacht werd aan plusminus 40) regionale besturen in te richten, waarin de lagere overheden en regionale vertegenwoordigers van de sociale partners zouden deelnemen. Deze regionale besturen zouden meer 'maatwerk' kunnen bieden voor oplossing van arbeidsmarktknelpunten. Tenslotte meende de SER dat de overheid haar formele monopoliepositie op het arbeidsbemiddelingsterrein moest opgeven, zodat de particuliere arbeidsbemiddeling kon worden gelegaliseerd en onder een vergunningensysteem gebracht.

Bij de voorgestelde beleidsveranderingen in het SER-advies lag de nadruk op de tripartisering. In de verhouding tussen centraal en regionaal bestuur liet de SER zowel een meer centralistisch als een meer decentraal model open, al neigde het SER-advies wat sterker naar de eerste variant. Een betere coördinatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid met andere beleidsterreinen vormde wel een belangrijke achtergrond voor het SER-advies, maar werd in het advies niet uitgewerkt. Met de Sociale zekerheid werd een nauwere bestuurlijke samenwerking zelfs nadrukkelijk afgehouden. Het advies van de SER om particuliere arbeidsbemiddeling onder voorwaarden toe te staan liet in het midden of het verdwijnen van het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling in werkelijkheid tot meer of minder vrijheid zou leiden voor het bedrijfsleven. Het SER-advies vormde aan de ene kant een aanzet tot ingrijpende veranderingen in het arbeidsvoorzieningsbeleid en de verhoudingen tussen daarbij betrokken actoren, terwijl anderzijds op vele punten nog open was hoe de veranderingen concreet gestalte zouden krijgen.

Achtergronden van de beleidsomslag

De aanleiding tot beleidsverandering werd gevormd door de hoge en explosief toenemende werkloosheid in de eerste helft van de jaren tachtig en door verschillende politieke ontwikkelingen die mogelijkheden creëerden voor een nieuwe consensus. Na een periode van politieke strijd tussen voor- en tegenstanders van een Keynesiaans sociaal-economisch beleid leidden de verkiezingen van 1982 tot het nieuwe kabinet Lubbers I dat prioriteit gaf aan een politiek waarin herstel van de bedrijfswinsten en terugdringing van het financieringstekort centraal stonden. Binnen deze nieuwe politieke lijn werd tevens aandacht besteedt aan vernieuwingen in het beleid in de richting van wat werd voorgesteld als 'minder overheid' en 'meer markt'. In dit kader ontstond een grotere ontvankelijkheid voor de gedachte van mede-bestuur door de sociale partners, zowel bij - nieuwe - sleutelpersonen op politieke

posten als in de ambtelijke top. De overeenstemming die de sociale partners bereikten over de gewenste sociaal-economische ontwikkeling op hoofdlijnen in het Stichtingsaccord van 1982 droeg, na een langere periode van gepolariseerde verhoudingen, eveneens bij aan consensus in de SER over medebestuur van de sociale partners bij Arbeidsvoorziening. Zo ontstond de gelegenheid tot het verkrijgen van voldoende steun voor tripartisering van arbeidsvoorziening in de SER-commissie en de politieke leiding.

Consensus onder druk van ongewenste alternatieven

Deze steun werd na een langdurige en traag verlopende fase van beraadslagingen in de SER uiteindelijk verworven in een informeel overleg tussen de sociale partners in het voorjaar van 1983. Hiervoor was kort tevoren eveneens informeel een politiek fiat gegeven door de politieke top van het ministerie van SZW. De Kroonleden sloten zich - geconfronteerd met deze buiten de commissie bereikte overeenstemming - aan bij het advies over de rol van de sociale partners. De keuze voor tripartisering was voor geen van de deelnemers aan de besluitvorming de eerste optie. Integendeel, uit de discussie in de SER over de verschillende mogelijkheden voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet bleek dat elk van de organisaties van werkgevers en werknemers aanvankelijk een andere voorkeur had. Waar de regering bij aanvang van de discussie uitging van een versterking van de rol van de Rijksoverheid, legden de sociale partners met uitzondering van de FNV juist in eerste instantie het accent op een bipartiete verantwoordelijkheid van werkgevers- en werknemersorganisaties. De FNV bleef aanvankelijk vasthouden aan de bestaande structuur waarin de Rijksoverheid de dominante rol vervulde en was hoogstens te vinden voor een versterkte adviesrol van sociale partners. De tegelijkertijd vanuit het kabinet gegeven impuls aan territoriale decentralisatie versnelde de overeenstemming over tripartisering binnen de muren van de SER. Dit alternatief werd immers zowel door de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening als door de sociale partners onwenselijk geacht gezien de gevolgen voor een vermindering van hun invloed op het beleid. De consensus over het tripartiseringsvoorstel kwam mede tot stand om concurrerende beleidsideeën, zoals met name territoriale decentralisatie, tegen te houden.

Het feit dat de consensus in de SER uiteindelijk werd bereikt in informeel onderling overleg tussen enkele vertegenwoordigers van de sociale partners in nauw contact met de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening - geeft enerzijds uitdrukking aan het kennelijke onvermogen om in de officiële vergaderzalen tot besluiten te komen, en anderzijds aan het 'putsch'-karakter van beleidsvernieuwing.

5 Een omstreden kabinetsbesluit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ambtelijke en politieke reacties op het SER-advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet centraal. Het commentaar van ambtelijke instanties en bestuurders van gemeenten en provincies mondt uit in een kabinetsbesluit, waarmee in grote lijnen met het advies van de SER wordt ingestemd. Toch geven de reacties hier niet zonder meer aanleiding toe. De kritiek van ambtenaren, uitvoerders en gemeenten is geconcentreerd op een drietal punten, namelijk op de overheidsfinanciering van het tripartiet te voeren arbeidsvoorzieningsbeleid, op de te beperkte invloed van het departement van SZW op het in te stellen zelfstandige arbeidsvoorzieningsorgaan en op de geringe mogelijkheden voor een werkelijk gedecentraliseerd beleid. In paragraaf 5.2 komen deze reacties op het SER-advies aan de orde. Een departementale werkgroep Arbeidsvoorzieningswet (Warwet) krijgt intussen in de zomer van 1984 de opdracht een concept-wetsvoorstel te ontwerpen en een regeling van de financiële verhouding tussen de overheid en het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan te bedenken. De werkgroep slaagt er vanwege de vele onduidelijkheden en de verdeeldheid op het departement niet in om op korte termijn tot opstelling van een wettekst te komen (paragraaf 5.3).

In april 1985 komt het kabinet met haar reactie op het SER-advies. In principe gaat het kabinet Lubbers I akkoord met de voorgestelde tripartisering van Arbeidsvoorziening. Op een aantal punten neemt de ministerraad echter een afwijkend standpunt in. Met name de opvatting van het kabinet over een tripartiete financiering zorgt voor de nodige commotie: de FNV keert zich fel tegen het voorstel van het kabinet om een Algemeen Fonds voor de Arbeidsvoorziening (AFA) in te richten, waarin naast de overheidsbijdrage ook een 'bijdrage van betekenis' van werkgevers en werknemers moet komen. Een half jaar lang ligt de zaak stil, terwijl achter de schermen druk wordt gezocht naar een oplossing. In september 1985 is de kou uit de lucht als het kabinet voorstelt om wel de mogelijkheid, maar niet de verplichting te scheppen van een eigen financiële bijdrage van de sociale partners aan het AFA (paragraaf 5.4). De departementale werkgroep Arbeidsvoorzieningswet (Warwet) is inmiddels van haar taak ontheven, en de als opvolger hiervan ingestelde interdepartementale projectgroep Arbeidsvoorzieningswet kan - na haar eerste half jaar in ruste te hebben doorge-

bracht - nu aan het werk. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over de verdere stappen die in deze besluitvormingsfase worden gezet in een ontwikkeling naar een alternatief beleidsmodel voor Arbeidsvoorziening en de invloed die de verschillende actoren hierop - al dan niet - hebben (paragraaf 4.5).

5.2 Reacties op het SER-interimadvies

De DG Arbeidsvoorziening als pleitbezorger

Een dag of tien voor de SER haar interim-advies publiceerde, nam de DG Arbvo, Kruse, vast de gelegenheid te baat om de minister van SZW op een aantal zaken met betrekking tot dat interim-advies te wijzen. In een nota aan de minister¹ wijst de DG op de unanimiteit van het SER-advies, en tegelijkertijd op het voorbehoud van de FNV: "Met name het FNV heeft een zeer voorzichtige opstelling gekozen en heeft voor de hoofdlijnen voorwaardelijk groen licht gegeven, namelijk voor zover voldoende rekening wordt gehouden met een aantal wensen. (onder meer ten aanzien van kostendrukkende faciliteiten, rechtspositie Arbvo-medewerkers, invloed op activiteiten van andere departementsonderdelen en EZ, die de sociaal-economische verhoudingen raken)". Voorts stelt de DG de minister gerust, dat de SER geen autonomie wil voor bi- of tripartiete besturen, maar dat de politieke verantwoordelijkheid van minister en parlement gehandhaafd moet blijven, waarbij de eerste verantwoordelijkheid voor het functioneren van de arbeidsmarkt bij de sociale partners komt te liggen. Hoe dat allemaal tegelijk kan wordt niet vermeld. Het SER-advies is dan ook nog heel vaag over de verhouding overheid - tripartiet arbeidsvoorzieningsorgaan. Wat wil de DG de minister nu duidelijk maken? Vermoedelijk dit: er is een moeizame consensus bereikt in de SER. Nu die overeenstemming er is, maak er ook gebruik van door in te stemmen met de tripartisering. En wees gerust, de SER wil heus niet de overheid van haar politieke verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid beroven. Het tijdstip waarop de DG deze nota aan de minister stuurt geeft aanleiding om te denken dat hij de ambtelijke kritiek voor wil zijn. Het SER-advies is formeel nog niet uitgebracht, ambtelijk heeft nog niemand kunnen adviseren, terwijl binnen de directie van Arbeidsvoorziening wel kritiek bestaat.

De DG doet twee wijzigingsvoorstellen: de wenselijkheid van een vertegenwoordiger van SZW in het centrale tripartiete bestuur van Arbeidsvoorziening en (mede)financiering van het toekomstige arbeidsvoorzieningsbeleid door de sociale partners. De argumenten luiden als volgt: de kennis van de arbeidsmarkt, onmisbaar om in het centraal bestuur te kunnen functioneren, is aanwezig bij SZW en niet zozeer bij BiZa. En bovendien raakt men "op

deze wijze ook wel erg ver verwijderd van het Duitse model, waaraan de voorgestelde structuur is ontleend."². Later blijkt dat de DG voor de vertegenwoordiging van SZW denkt aan de directeur van het centrale bureau van arbeidsvoorziening, dat wil zeggen aan zichzelf, maar dat idee stuit op juridische bezwaren³.

Wat de financiering betreft is de DG bang dat de tripartiete verantwoordelijkheid voor het beleid niet goed tot zijn recht komt als alleen de Rijksoverheid zorg draagt voor de financiën: "Door deze wijze van beleidsbepaling en financiering kunnen de sociale partners naar mijn mening nog te veel hun verantwoordelijkheden ontlopen, enerzijds doordat zij er altijd op kunnen wijzen dat het beleidsplan door de Minister en de begroting door het Parlement waren goedgekeurd, anderzijds doordat de druk om een effectief beleid en een efficiënte bedrijfsvoering te voeren, nu eenmaal geringer is als de consequenties voor hen in financieel opzicht niet voelbaar zijn."⁴. Daarom stelt de DG: "Premieheffing als structurele bron van financiering wordt evenwel afgewezen. Toch zou een structuur de aandacht verdienen waarin weliswaar het huidige apparaat (menskracht en middelen) door middel van de SoZa-begroting wordt gefinancierd, doch waarbij door (mede) financiering van de sociale partners het Centraal Bestuur (en regionale instellingen) de gelegenheid krijgt binnen bepaalde wettelijke kaders (nieuwe Arbeidsvoorzieningswet) een eigen beleid te voeren."⁵.

Beide punten, de verhouding van de overheid ten opzichte van het CBA en de financieringsstructuur voor Arbeidsvoorziening onder tripartiet bestuur, zullen een hoofdrol gaan spelen in de verdere ambtelijke voorbereiding van het kabinetsstandpunt, en in de opvattingen van het kabinet over het SER-interimadvies. De eerste klap is een daalder waard, moet de DG gedacht hebben toen hij zijn nota aan de minister richtte, daarbij trouwhartig verklaarend dat hij "overigens niet vooruit (wil) lopen op de in overleg met ABA en SZ op te stellen notitie ter voorbereiding van een reactie op het (SER)-advies."⁶.

Deze notitie verschijnt een half jaar later, in november 1984, en zal bekend worden onder de naam Warwet 24b. Alvorens in te gaan op de inhoud en totstandkoming van dit produkt, inventariseren we eerst de reacties op het interim-advies van de SER vanuit diverse betrokken onderdelen van het ambtelijke en politieke apparaat. Deze reacties zijn afkomstig vanuit respectievelijk de verschillende "lagen" van de arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf, van enkele provincies en gemeenten, en van het ministerie van EZ. Zij geven een indruk van de mate waarin op dat moment de tripartiseringsgedachte werd gedragen binnen de overheidsorganisatie. Vanuit het DG Arbvo gaan twee verzoeken uit om reacties op het advies van de SER over de rol

van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Eén is gericht aan de Hoofdinspecteurs-Directeuren (HID's) en de Directeuren van de (Gewestelijke) Arbeidsbureaus (GAB's) en van de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding voor Volwassenen (C(A)VV's)⁷, kortom aan wat in Arbvo-kringen de "periferie" werd genoemd. Het andere verzoek richt zich tot het ministerie van EZ, als meest betrokken departement buiten SZW. Op beide verzoeken komen reacties binnen. Daarnaast reageert ook een onderdeel van de centrale dienst van arbeidsvoorziening zeer nadrukkelijk, namelijk de afdeling Internationale organisaties en arbeidsvoorzieningsaspecten (IAZ, ook aangeduid als DAB III, waarbij DAB staat voor een van de vier toenmalige Arbvo-directies: de Directie Arbeidsmarktbeleid). Ook laat deze directie in de centrale directie de nodige kritische geluiden horen. Van buiten het Arbvo-apparaat worden enkele reacties van gemeenten en provincies ontvangen, namelijk van de vier grote gemeenten, waaraan Burgemeester en Wethouders van Amsterdam nog enkele opmerkingen hebben toegevoegd. Gedeputeerde Staten van Groningen en Gelderland zenden eveneens een commentaar.

Het ministerie van Economische Zaken werkt mee noch tegen

De stellingname van EZ laat even op zich wachten en komt officieel pas binnen op 26 oktober 1984⁸. Vooraf is echter al inzage in het concept gegeven. EZ betoont zich "matig positief" over de tripartisering van Arbeidsvoorziening. Zij ziet mogelijke voordelen, maar noemt als bezwaar de verlammeende werking die tripartiete lichamen kan kenmerken (het gevaar dat men vanwege belangentegenstellingen niet tot besluitvorming komt). Maar, vindt EZ, het feit dat het hier gaat om een unaniem advies van de SER, moet zwaar tellen. EZ maakt verder een aantal opmerkingen over de uitvoering. Gewaakt moet worden voor een "opwaartse druk op de begroting" vanuit het tripartiete orgaan; de afstemming met het nationale sociaal-economisch beleid dient te gebeuren via een vertegenwoordiging van de betrokken departementen (waaronder EZ) in het CBA; en in tegenstelling tot het SER-advies wil EZ meer belang toekennen aan het provinciale niveau, vanwege de coördinatie die op dit niveau plaats kan hebben met andere onderdelen van het sociaal-economisch beleid (zoals het regionaal-economische beleid).

Kritische reacties uit het arbeidsvoorzieningsapparaat

Op 30 mei 1984 stuurt de plaatsvervangend DG Arbvo een samenvatting van het interim-advies van de SER aan de HID's, de directeuren GAB's en C(A)VV's met het verzoek om een reactie vóór 1 augustus '84. Die termijn vinden velen van hen te krap en de meeste reacties verschijnen dan ook pas na 1 augustus. Dat is niet zonder betekenis, omdat inmiddels op het departement een advies aan het kabinet wordt voorbereid, waarvan de hoofdlijnen al

op 19 juli worden vastgelegd⁹. Hiermee wordt de indruk gewekt dat de mening van de periferie vooral pro forma wordt gevraagd en deze indruk zal worden versterkt wanneer we het effect van de reacties bezien.

In de reacties van de HID's zijn drie groepen te onderscheiden: degenen met sterke bezwaren, zij die van harte instemmen, en een groep die niet tegen is, maar ook niet overtuigd¹⁰. Tot deze laatste categorie behoort de reactie van de HID Friesland, die schrijft dat men in zijn provincie positief is over tripartisering en met name over decentralisatie, maar : "een nieuwe structuur vormt op zich nog geen enkele garantie voor een sterkere regionalisering, noch voor een effectievere functionering van het arbeidsvoorzieningsapparaat."¹¹. De sterkste bezwaren tegen de voorstellen uit het SER-advies waren afkomstig van de HID Gelderland, het GAB Amersfoort dat via de HID Utrecht reageert, en het Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening (DBA) Z-Holland. Zij maken "ernstige bezwaren" tegen de voorgestane bestuurlijke structuur en de organisatorische consequenties, al onderschrijven zij "het streven van sociale partners naar versterking van hun invloed op het arbeidsvoorzieningsbeleid"¹². Maar, zo vragen zij zich af, als de minister en het parlement het laatste woord houden, en het Rijk alles betaalt, waarom is dan een tripartiet bestuur nodig? Waarom niet een met meer bevoegdheden toegeruste Centrale Commissie van Advies? Er zijn ook enkele voorstanders. Het DBA Noord-Holland vermeldt dat tripartisering met de nadruk op regionaal niveau van harte wordt onderschreven. En voor het DBA Limburg lijkt het de keus van de minst kwade: "De gedachten om de sociale partners via bestuursverantwoordelijkheid te betrekken in de Arbvo-materie vindt allerwegen bijval. Er waren, en er zijn wellicht nog decentralisatie-opties die veel minder aantrekkelijk waren."¹³.

Tweeslachtige opvattingen

In alle HID-reacties wordt een groot aantal kanttekeningen gemaakt bij de uitvoering van de in het SER-advies voorgestelde veranderingen. Die concentreren zich op de volgende punten: de verhouding tussen het centrale en het regionale niveau in het arbeidsvoorzieningsapparaat, de positie van gemeenten in de nieuwe structuur, de kwaliteit van de regionale bestuurders uit werkgevers- en werknemerskringen, de financiering in de nieuwe structuur en de samenstelling van het CBA. De HID's merken op dat er onvoldoende garanties bestaan voor meer zeggenschap op regionaal niveau, vanwege onduidelijkheid over de taken en bevoegdheden van het RBA, over de verhouding tussen CBA en RBA's en vanwege de beheersrelatie tussen centraal bureau en perifere ambtenaren. Ook de voorgestelde regio-indeling (volgens de COROP-indeling) stuit op veel verzet, omdat die zou leiden tot te grote eenheden, waarbinnen te weinig samenhang zou bestaan om tot adequaat regionaal bestuur te komen.

Tegelijkertijd met de vrees voor een te geringe decentralisatie ultiem sommigen de angst dat er juist een te grote regionale autonomie zal ontstaan, zodat er van een nationaal arbeidsvoorzieningsbeleid te weinig sprake zal zijn, en de relatie tussen Arbeidsvoorziening en het overige sociaal-economische beleid wordt aangetast. De HID's hinken hiermee in feite op twee gedachten: zij wensen wel meer vrijheid voor het regionale niveau, maar toch ook voldoende eenheid in het beleid. Hoe centraal of decentraal moet de beleidsbepaling dan geschieden? Welke beslissingen moeten centraal genomen blijven worden, en welke bevoegdheden kunnen op regionaal niveau worden gelegd? Deze discussie, die ook ten grondslag ligt aan de vraag welke gebiedsindeling er moet komen en of er een bestuurslaag op provinciaal niveau moet zijn, zal ook in het vervolg van de wetsvoorbereiding steeds opnieuw terugkeren. De tweeslachtige reactie van de HID's is begrijpelijk vanuit het feit dat zij enerzijds verlengstuk zijn van de centrale dienst van Arbeidsvoorziening en behept met de centralistische traditie van dit apparaat en anderzijds toch dicht bij de praktijk staan en zien hoe belemmerend de centrale regelgeving kan werken (het DBA N-Holland spreekt van een "onwerkbaar regelgeving op details vanuit het centrale niveau."¹⁴

De voorgestelde tripartisering roept met name kanttekeningen op ten aanzien van de financiering in de nieuwe structuur. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij de samenstelling van het centraal bestuur. Dat zijn dezelfde twee punten die we in de nota van de DG aan de minister genoemd zagen. Over de financiering stelt het DBA Limburg dat de sociale partners een papieren verantwoordelijkheid hebben als zij niet meebetalen, en Utrecht vraagt zich zelfs af waarom er dan tripartiet bestuurd moet gaan worden. Het DBA Z-Holland stelt, evenals N-Brabant een fondsfinanciering voor met bijdrage van de sociale partners. Wat betreft de overheidsdelegatie in het CBA worden diverse mogelijkheden geopperd, maar de gemeenschappelijke opvatting luidt dat niet (alleen) BiZa de arbvo-zaak daar moet gaan dienen¹⁵. Tenslotte maken de HID's bezwaar tegen een grote gemeentelijke rol. Dit gebeurt met name vanuit de randstedelijke provincies. De gemeentelijke ambities in het arbeidsvoorzieningsbeleid worden in strijd geacht met de taak van de arbeidsbureaus om een 'marktgericht' beleid te voeren. Met name bestaat de vrees dat de gemeenten de arbvo-middelen (in grotere mate) willen aanwenden voor doelgroepenbeleid¹⁶.

De Vereniging van directeuren van GAB's in Nederland spreekt in haar reactie van een "positief antwoord met vele kritische kanttekeningen"¹⁷. Die richten zich met name op de wenselijkheid van meer zeggenschap voor het regionale niveau. In de lijn van de verwachte beleidsveranderingen doen de directeuren alvast een poging om hun eigen positie te verstevigen.

Scherpe kritiek vanuit de directie Arbeidsmarktbeleid

Een onderdeel van het arbeidsvoorzieningsapparaat dat zich wat minder anticiperend ten opzichte van de eventuele beleidsveranderingen opstelde was DAB III. Op 15 juni '84 stelt deze afdeling: "In het algemeen is de vraag op zijn plaats of de invoering van een tripartiet bestuur van een arbeidsvoorzieningsapparaat in realiteit iets toe of af doet aan de effectiviteit van dat apparaat."¹⁸ En zij formuleert een aantal discussiepunten die sterke overeenkomst vertonen met de "kritische kanttekeningen" van de HID's. De kritiek betreft het gebrek aan precieze omschrijving en afbakening van taken van het nieuwe apparaat, van de gewenste financiële onafhankelijkheid, de aarzelingen omtrent de kwaliteit van de bestuurders en de onduidelijke verhouding van het toekomstige CBA tot de RBA's. Op 18 juni wordt hieraan een notitie toegevoegd, waarin wordt opgemerkt: "(...) dat weliswaar de uitvoering en invoering van een tripartiete beheersvorm thans ter discussie staan. De fundamentele vraag of een dergelijke vorm wenselijk is is ten principale nauwelijks in discussie geweest."¹⁹ Ook de directie van DAB, die het interim-advies al enige tijd eerder bespreekt, is nogal kritisch. In een notitie van 12 april 1984 worden de uitgangspunten van de sociale partners voor Arbeidsvoorziening weinig positief genoemd: "(...) men stapt niet in Arbvo om van daaruit arbeidsmarktbeleid te kunnen beïnvloeden, maar weekt arbeidsvoorziening los van het departement om het naast andere instrumenten dienstbaar te maken aan het arbeidsvoorwaardenoverleg. Spoort dat met ons belang?"²⁰ En in dezelfde notitie wordt gesteld dat Arbvo zich niet moet laten meeslepen, maar "dit magere plaatje" heel kritisch moet bekijken.

Intern was er binnen het arbeidsvoorzieningsapparaat dus nogal wat aarzeling, weerstand en kritiek ten aanzien van de voorstellen in het SER-interim-advies. De vele kanttekeningen geven blijk van tweeslachtigheid: enerzijds wordt het SER-advies op een aantal punten sterk bekritiseerd terwijl anderzijds alvast rekening wordt gehouden met de veranderingen en geprobeerd wordt 'om in de nieuwe situatie de positie van de eigen organisatie te verstevigen. De belangrijkste tegenstand was geconcentreerd bij een deel der HID's, en bij de Directie Arbeidsmarktbeleid. Het zijn dezelfde onderdelen die er bij de ingrijpende herinrichtingsoperatie van Arbvo in de tweede helft van de jaren '80 bijzonder slecht afkomen; zij worden namelijk afgeschaft. In voorbereiding daarop wordt hun invloed vanaf eind '85/ begin '86 drastisch gereduceerd. Hoewel er halverwege het jaar 1984 van deze herinrichtingsoperatie nog geen sprake was, speelde omgekeerd de vrees dat er in de tripartiete structuur wellicht niet meer zo'n behoefte aan deze organisatie-onderdelen zou zijn, naar alle waarschijnlijkheid wel een rol in de kritiek van HID's en DAB. De SER had zich immers uiterst vaag over het provinciale niveau uitgelaten en ook de toekomstige relatie van het arbeidsvoorzie-

ningsbeleid met het 'bredere' arbeidsmarktbeleid, nationaal en internationaal, had weinig contouren. Vandaar dat DAB aandrang op een dubbele adviesfunctie van haar directie, zowel aan het nieuwe CBA als aan de minister²¹. Zowel de kritiek vanuit deze onderdelen van het arbvo-apparaat op de tripartisering en haar uitvoering als zodanig, als de pogingen het vege lijf te redden in de nieuwe structuur, hadden echter weinig succes.

De lagere overheden proberen opnieuw meer invloed te verwerven

De vier grote gemeenten reageerden op eigen initiatief op het SER-interimadvies²². Het door hen naar voren gebrachte standpunt lijkt een voorloper van wat aan het einde van de jaren tachtig 'sociale vernieuwing' zal worden genoemd. Aangedrongen wordt op grotere bevoegdheden van de lokale overheden, en op convenanten tussen Rijk en gemeenten waarin afspraken over arbeidsmarktbeleid worden vastgelegd. Zoals de minister en het parlement in het SER-advies de eindverantwoordelijkheid krijgen c.q. houden voor Arbeidsvoorziening, zo willen de vier grote steden de eindverantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde arbeidsvoorzieningsbeleid bij de gemeentelijke overheid leggen (gedacht wordt dit gestalte te geven via de WGR). De rol van de sociale partners kan, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, bestaan uit adviseur of medebestuurder²³. De gemeenten zien voor zichzelf dus een veel grotere rol weggelegd in vergelijking met de voorstellen in het SER-interimadvies en zij motiveren dat als volgt. Gemeenten zijn anders dan het Rijk wel in staat tot innovatief arbeidsvoorzieningsbeleid in een slechte economische situatie. De problemen zijn vooral te wijten aan het gebrek aan flexibiliteit van het arbeidsvoorzieningsapparaat, dat niet toegankelijk is voor het overgrote deel van de werklozen.

In de conclusies wordt een en ander afgezwakt ofwel tactisch geformuleerd: de grote gemeenten stemmen in met het SER-advies, maar zij willen een vertegenwoordiger van de vier grote gemeenten in het CBA, zij wensen geen provinciaal niveau en ze willen op regionaal niveau gemeentelijke of intergemeentelijke arbeidsbureaus met een tripartiet bestuur zoals voorgesteld, maar met de politieke eindverantwoordelijkheid bij het gemeentebestuur. Deze reactie van de vier grote gemeenten sluit aan bij hun eerdere pogingen om meer invloed te verwerven op het arbeidsmarktbeleid. Nu het niet is gelukt om via de decentralisatie-operatie meer zeggenschap te krijgen (zie hoofdstuk 4), probeert men het via amendering van de tripartiseringsvoorstellen van de SER. Deze reactie wordt echter op Rijksniveau domweg genegeerd, zoals we in het vervolg zullen constateren.

Dat geldt ook voor de reactie vanuit de provincies Gelderland en Groningen. Gedeputeerde Staten van beide provincies hebben een duidelijke voorkeur voor volledige decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid naar de

provincies. Maar als er toch gekozen wordt voor de zgn. functionele decentralisatie, dan wensen zij naast een centrale bestuurslaag een provinciale bestuurslaag (beide tripartiet) en niet een op COROP-niveau. Daaronder ressorteert dan een aantal regionale/gewestelijke arbeidsbureaus, belast met de uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het argument voor een dergelijke zware rol van de provincie luidt dat op dit niveau een toenemend aantal taken wordt vervuld op het terrein van de regionale economie²⁴. Deze reactie van provinciale zijde was al voorzien door de HID Gelderland. Deze schreef al in de zomer: "Ik breng geen nieuws als ik stel dat het bij de Provinciale Besturen -U herinnert zich ongetwijfeld dat het Provinciaal Bestuur van Gelderland veelal als vlaggedrager fungeert- al jaren een doorn in het oog is dat zij geen invloed hebben op het door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te voeren arbeidsmarktbeleid."²⁵

Het gemeenschappelijke element in de reacties van een deel der HID's, van GAB-directeuren, en van gemeenten en provincies is, dat zij een minder centraal, en meer regionaal bepaald arbeidsmarktbeleid wensen. Hun onderlinge verdeeldheid speelt echter het voortbestaan van een centralistisch beleid in de kaart: de HID's en de GAB-directeuren verzetten zich tegen een grote gemeentelijke rol; de vier grote gemeenten willen juist de eindverantwoordelijkheid hebben, geven af op de dienstverlening van de GAB's en zien niets in een provinciaal niveau; terwijl de provincie juist zegt: laat ons maar (zo nodig samen met de sociale partners) het beleid bepalen, de gemeenten kunnen er bij komen zitten, maar het lagere echelon van arbvo is niet meer dan uitvoerder. Hoewel de reacties op het SER-interimadvies wel degelijk blijk geven van grote aarzelingen bij en kritiek op het SER-advies, anticipeert men reeds sterk op de voorgestelde veranderingen en tracht daarbinnen de taken van de eigen organisatie in het arbeidsmarktbeleid te beschermen en te vergroten. Daarmee wordt zichtbaar dat de inspraakmogelijkheden in het ambtelijk apparaat in belangrijke mate worden aangewend voor een defensieve strategie in het belang van de doelstellingen en taken van de afzonderlijke organisaties.

5.3 De werkgroep Arbeidsvoorzieningswet

Een tweeslachtig ambtelijk advies

Nadat het interim-advies van de SER in mei 1984 was uitgekomen, stelde de DG Arbvo, in overleg met het Toporgaan (de Directeuren-Generaal en de Secretaris-Generaal van het ministerie en hun plaatsvervangers), een ambtelijke werkgroep in ter voorbereiding van een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Deze werkgroep, getooid met de strijdlustige naam Warwet²⁶ kreeg als taak om :

1. een bestuurlijk kader uit te werken, in de vorm van een concept-wetsontwerp, voor een verzelfstandigd arbeidsvoorzieningsapparaat, en
2. een voorstel te doen met betrekking tot de financiële verhoudingen tussen het Rijk en het verzelfstandigde arbeidsvoorzieningsapparaat²⁷.

Al spoedig kwam de Werkgroep Arbeidsvoorzieningswet met een eerste notitie. De DG Arbvo deed daarvan op 19 juli 1984 schriftelijk verslag²⁸ aan zijn minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en loste daarmee opnieuw een schot voor de boeg voor een kabinetsreactie op het interim-advies. Op een aantal punten stelde hij voor, in navolging van de ambtelijke werkgroep, om af te wijken van het interim-advies: de samenstelling van de overheidsdelegatie in het Centraal Bestuur zou gewijzigd moeten worden (in plaats van BiZa, VNG en IPO zouden de ministeries van SZW, O&W en EZ vertegenwoordigd moeten zijn); en er zou een Algemeen Fonds moeten worden ingericht ter financiering van Arbeidsvoorziening, met het principe van een gedeelde bijdrage van overheid, werkgevers en werknemers, maar met in de praktijk in eerste instantie overheidsmiddelen. Daarnaast zou er een provinciaal bureau moeten worden ingesteld met een tripartiet bestuur (het SER-advies sprak slechts in vage en voorlopige termen over het provinciale niveau), en stelden de ambtenaren voor om een breed scala aan beleidsterreinen, waaronder sectoraal en regionaal beleid, onder het CBA te brengen. Tenslotte toonde men zich bezorgd over het ontstaan van een 'schaduw-staf' in het bijzonder op het ministerie van SZW, die de minister zou gaan adviseren op het gebied van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De werkgroep Arbeidsvoorzieningswet stelde daarom voor dat het apparaat van het CBA ook de minister zou adviseren.

De eerste twee wijzigingsvoorstellen van de werkgroep vormen al een wat verdere uitwerking van de op 9 mei door de DG gedane suggesties aan de minister, terwijl er nu ook een aantal andere punten zijn bijgekomen. Hierin is vooral de invloed van de Directie Arbeidsmarktbeleid te herkennen, wiens directeur, H.G. Hamaker, tevens voorzitter is van Warwet. In het voorgestelde brede pakket aan beleidsterreinen ziet DAB een waarborg voor continuering van haar eigen inbreng binnen het nieuwe arbvo-apparaat, en bovendien wil zij de concurrentie op dit gebied (met name vanuit het eigen departement, bij ABA) beteugelen door voor te stellen dat haar directie in de toekomst zowel de minister als het CBA gaat adviseren. Het voorstel tot een tripartiet bestuur op provinciaal niveau wordt gedaan om de SER voor te zijn. De werkgroep stelt dat het SER-advies op dit punt zo vaag is vanwege een nog uit te brengen SER-advies over de provinciale organen voor overleg en advies. Omdat dit laatste advies kennelijk in een impasse verkeert, wil de werkgroep niet langer afwachten en een eigen standpunt innemen. Dit standpunt wordt in elk geval gedeeld door de HID en GS van de provincie Gelderland, zoals we aan hun reactie hebben kunnen zien. In de verdere

voorbereiding van het wetsvoorstel zal het provinciale niveau overigens sneuvelen, evenals het brede beleidspakket en de dubbele adviesfunctie van DAB.

Het voorlopige advies van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet heeft geen eenduidig karakter. Enerzijds wordt de hoofdlijn uit het SER-advies, de tripartisering, gevolgd en zelfs versterkt door het voorstel om een breed beleidspakket onder tripartiet bestuur te brengen. Anderzijds probeert de ambtelijke werkgroep juist dichterbij de bestaande situatie te blijven dan wel de positie van de (Rijks)overheid binnen het alternatieve model alsnog te vergroten, bijvoorbeeld door wijzigingen in de overheidsdelegatie op centraal niveau en handhaving van het mesoniveau. De minister geeft een kritische reactie op de Warwet-notitie van 19 juli '84.

De minister heeft haast

De minister bespreekt de notitie met de SG, de DG Arbvo en zijn plaatsvervanger. Daarna komt het stuk kort aan de orde in het Toporgaan. De minister zegt akkoord te zijn met de warwet-notitie maar besluit vervolgens dat de wetsvoorbereiding moet worden voortgezet in een projectgroep met een brede samenstelling. Wat de procedure betreft wordt afgesproken om "de verdere uitwerking te doen geschieden als SBP-project (Strategische Beleids Planning, NvG), waarbij het in het voornemen ligt nog in deze kabinetsperiode een besluit van het Kabinet en een gedachtenwisseling met de Vaste Commissie van Sociale Zaken te bereiken."²⁹ De Warwet-werkgroep zal in eerste instantie worden aangevuld met ambtenaren van overige directies van het departement, en in november 1984 met een aangepaste versie van de notitie moeten komen. Daarna zullen de werkzaamheden van Warwet worden overgenomen door een projectgroep.

Op een aantal punten uit de Warwet-notitie heeft de minister kritiek: hij wil een nadere uitwerking van de verantwoordelijkheid van de minister in relatie tot die van het CBA, mede om te kunnen beslissen of hetzelfde apparaat beiden zou kunnen adviseren. Eerder is deze constructie een staatsrechtelijk monstroom genoemd³⁰. Verder heeft de minister een uitgesproken voorkeur voor een Algemeen Fonds voor de Arbeidsvoorziening, en niet voor een begrotingsfonds dat in de Warwet-notitie als mogelijk alternatief werd genoemd. Niet onbelangrijk tenslotte is het standpunt van de minister over de relatie van Arbeidsvoorziening met het beleidsterrein van de Sociale Zekerheid. Waar Warwet vanaf het begin heeft gesteld een afstemming te wensen van de reactie op het SER-interimadvies over Arbeidsvoorziening met een reactie op het SER-advies over herziening van het sociale zekerheidsstelsel (overigens zonder dit uit te werken en wellicht met het oog op vertraging van de tripartiseringsplannen), wenst de minister op beide SER-adviezen

afzonderlijk te reageren³¹. Maar dat is tegen de zin van het DG Sociale Zekerheid. Opnieuw zal echter blijken dat het 'nee' van de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers een doorslaggevende invloed heeft op de voortgezette bestuurlijke en beleidsmatige scheiding van de twee beleidsterreinen.

Relatie Arbeidsvoorziening - Sociale Zekerheid

De discussie over de verhouding tussen het beleidsterrein van de Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening, die in de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet al eerder aan de orde was (zie hoofdstuk 4) werd opnieuw gevoerd in de maanden september, oktober en november 1984, tussen de DG's SZ en Arbvo, in het Toporgaan, en met de sociale partners. Op 24 september 1984 reageert het DG SZ, op de eerste voorstellen vanuit de werkgroep Warwet inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. De teneur van deze reactie is erg terughoudend: SZ benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor Arbeidsvoorziening, wijst op de noodzaak van voldoende inbreng van regering en parlement in de nieuwe structuur, meent dat het beleid voor "zwakke groepen" op de arbeidsmarkt en de relaties van arbeidsvoorziening met andere beleidsterreinen moeten worden beschermd, en keert zich radicaal tegen een tripartiete provinciaal bestuur. Argumenten zijn dat er "geen zinvolle en voldoende taken zijn aan te wijzen" voor zo'n provinciaal bestuur, dat daarmee "de communicatie tussen het regionale en landelijke niveau alleen maar wordt verlengd en vertraagd", "de provincie niet wezenlijk bij het arbeidsvoorzieningsbeleid is betrokken" en "geen bevoegdheden (heeft) op sociaal-economisch terrein" (en ook niet dient te krijgen)³². Door het DG SZ wordt voorgesteld de tripartiete structuur op nationaal niveau te beperken tot een centrale adviesraad, en de minister van SZW als beleidsbepaler te handhaven. Als toch besloten wordt tot een Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, dan ziet SZ daar gaarne een overwicht van de overheidsdelegatie in (4 tot 5 vertegenwoordigers, waarvan 2 tot 3 van SZW).

De DG Arbvo, Kruse, gaat in reactie hierop³³ met name in op de verhouding tussen Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening. Hij benadrukt eerst eens waar het Toporgaan het allemaal over eens zou zijn, namelijk het streven naar een groter draagvlak voor het beleid, om het "overdreven appèl op de Rijksoverheid als probleemoplosser" en de "afbrokkelende legitimiteit van het ordenend optreden van de Rijksoverheid" tegen te gaan. Voorts noemt hij het gezamenlijke uitgangspunt dat er geen uniform bestuurlijk model moet komen gezien het verschillende karakter van de beleidsterreinen van SZW. Daarop verklaart de DG Arbvo dat er niet alleen functionele -, maar zoveel mogelijk ook territoriale decentralisatie moet plaatsvinden, en tenslotte stelt hij dat de positie van de vakbeweging in deze moeilijke tijden

versterkt moet worden. Het verschil van inzicht spitst zich volgens Kruse toe op de vraag of SZ en Arbvo *tegelijkertijd* onder tripartiete bestuur moeten worden gebracht. De conclusie van de DG Arbvo is: niet doen. Het is beter om eerst met Arbvo te beginnen, met name vanwege het argument dat daarover nu consensus bestaat, terwijl er nog geen zicht is op een dergelijke consensus ten aanzien van SZ. Bovendien wil men bij Arbeidsvoorziening zowel de uitvoering als de beleidsvorming onder tripartiete verantwoordelijkheid brengen, terwijl SZ ervan uitgaat dat de overheid het primaat moet houden bij de beleidsbepaling in de Sociale Zekerheid.

Op 5 november 1984 bespreekt het Toporgaan de concept-gespreksnotitie "Bestuurlijke vormgeving op het terrein van de arbeidsvoorziening en van de werknemersverzekeringen"³⁴. Zij besluit dat over 2 a 3 weken afzonderlijke informele gesprekken zullen worden gevoerd met de voorzitters van werkgevers- en werknemersorganisaties over deze materie, en dat daarbij vanuit het ministerie prioriteit zal worden gegeven aan de voortgang op het terrein van de Arbeidsvoorziening. Verdere onderwerpen van gesprek zullen zijn: de financiële beheersbaarheid van Sociale Zekerheid en arbeidsvoorzieningsmaatregelen, de integratie tussen beleid en uitvoering, en een planmatige aanpak in de regio, waarbij met name de positie van de gemeente nader bekeken moet worden. De tweede versie van genoemde gespreksnotitie, gedateerd op 16 november 1984³⁵, laat zien dat de DG Arbvo het pleit voorlopig heeft gewonnen: er wordt gesproken van een op termijn geïntegreerde bestuursstructuur voor Arbvo en SZ, met tripartiete regionale organen als zwaartepunt. Een gefaseerde ontwikkeling wordt voorgestaan, waarbij tripartisering van Arbeidsvoorziening de eerste fase is. Na half november 1984 wordt voorlopig niets meer over de relatie Arbvo-SZ vernomen, vermoedelijk omdat de sociale partners in de informele gesprekken met de minister, de staatssecretaris, de DG Arbvo en SZ, en de beoogde voorzitter van de beoogde projectgroep afdoende duidelijk hebben gemaakt dat zij momenteel niets, maar dan ook niets, voelen voor een koppeling van Arbvo met SZ.

Tripartisering met een centralistisch gezicht

In de loop van november 1984 brengt Warwet haar slotdocument uit, getiteld Warwet 24b. De voorstellen uit deze notitie, plus de commentaren vanuit andere delen van het departement leidden op 10 december 1984 tot besluitvorming in het Toporgaan, en waren, in gewijzigde vorm, aanleiding voor de concept-reactie van het kabinet in januari 1985. In grote lijnen is het eindrapport van de werkgroep Warwet gelijk aan de eerste notitie van de werkgroep. Op een aantal punten is echter wat verder doorgedacht. Bijvoorbeeld over de verdeling van bevoegdheden tussen Rijksoverheid en CBA: voorgesteld wordt om de minister vernietigings- en aanwijzingsbevoegdheid

te geven met betrekking tot de besluiten in het CBA. De mogelijkheid van een veto-recht wordt afgewezen, dat vindt men een te zware inbreuk op het principe van een tripartiete verantwoordelijkheid. Ook aan een paar andere punten is door de Werkgroep Arbeidsvoorzieningswet een iets verdere invulling gegeven: alhoewel nog steeds wordt uitgegaan van een ondersteunend apparaat voor het CBA dat ook de minister adviseert, wordt geaccepteerd dat dit in sommige gevallen tot problemen kan leiden, en wordt een kleine onafhankelijke departementale staf bepleit. Bij het voorstel voor een Algemeen Fonds voor de Arbeidsvoorziening wordt uitgegaan van een structurele bijdrage van de Rijksoverheid van 1,2 miljard, gelijk aan het bedrag aan structurele (plusminus 600 miljoen gulden) en conjuncturele uitgaven (eveneens ongeveer 600 miljoen) van de Rijksoverheid voor Arbeidsvoorziening in 1984. Een uitermate vaag zinnetje is opgenomen over de bijdrage van de sociale partners: "De overheid gaat er (...) vanuit, dat de financiële inspanningen die de sociale partners zich momenteel ook getroosten goeddeels worden gebracht onder de vigeur van het tripartite te voeren arbeidsmarktbeleid."³⁶. Voor het overige wordt vastgehouden aan het voorstel voor een gewijzigde samenstelling van de overheidsdelegatie in het CBA, aan - bij voorkeur - een voorzittersrol voor SZW, en aan het instellen van een provinciaal bureau onder tripartiet bestuur. Over het lokale/regionale niveau, waar toch het zwaartepunt moest komen te liggen in de nieuwe arbeidsvoorzieningsstructuur, wordt zo goed als niets opgemerkt. Men kan instemmen met het voorgestelde tripartiete bestuur, maar de indeling van regio's (volgens het SER-advies conform de COROP-regio's) moet maar aan de 'direct belanghebbenden' (lees: werkgevers, werknemers en overheidsvertegenwoordigers in het Centraal Bestuur) worden overgelaten. De gebiedsindeling wordt later in de projectgroep een van de grote strijdpunten.

Het advies van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet kan worden gezien als een poging om de tripartiseringsplannen van de minister, de DG Arbvo en de sociale partners te vertragen met name vanwege de nadruk op de verbinding met de Sociale Zekerheid. Anderzijds wordt geprobeerd om - voor het geval de tripartisering toch doorgaat - de positie van de ambtenaren op centraal niveau, in het bijzonder van DAB, veilig te stellen. Lag in de reacties van de lagere overheden en de uitvoeringsorganen van Arbeidsvoorziening het accent bij de zorg of de gewenste decentralisatie wel zou worden gerealiseerd; bij de reactie van de departementale ambtenaren lag de nadruk op de toekomstige positie van de Rijksoverheid in het algemeen en de Centrale Dienst van Arbeidsvoorziening in het bijzonder. In contrast met de aandacht die de departementale werkgroep Arbeidsvoorzieningswet schenkt aan de gevolgen en de implementatie van de tripartiseringsgedachte op Rijksniveau staat het feit dat nauwelijks aandacht wordt besteed aan het lokale/regionale niveau waar uiteindelijk toch de vernieuwing en verbetering

ten opzichte van de oude situatie voornamelijk bereikt zou moeten worden. Kortom, men dacht in en rond Warwet nog erg centralistisch.

5.4 Besluitvorming in de ambtelijke top en de ministerraad

Een slap advies

Op Warwet '24b komt commentaar van de centrale afdeling financieel-economische zaken (CAFEZ) van het ministerie³⁷. Van Dijk, hoofd van deze afdeling, reageert met name op het vage zinnetje in de warwetnotitie over de bijdrage van de sociale partners aan het AFA. Hij bepleit explicitering van de middelentoedeling aan het arbeidsvoorzieningsfonds en heeft voorkeur voor een collectieve bijdrage van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld via premieheffing). De sociale partners hebben deze oplossing allang verworpen, want dat komt hen op lastenverzwaring te staan en dat was helemaal niet hun bedoeling bij deelname aan arbvo-tripartiet. Van Dijk zegt de bezwaren van de sociale partners niet steekhoudend te vinden en hun oordeel, zeker in deze fase, niet doorslaggevend. Maar hij rekent buiten de waard. Want hoewel ook het kabinet in eerste instantie een "bijdrage van betekenis" verwacht van werkgevers en werknemers, moet daar toch binnen een jaar op worden teruggekomen omdat de sociale partners, en met name de FNV, anders weigeren verder deel te nemen aan de tripartisering.

Dan vergadert het Toporgaan op 3 december '84 over Warwet 24b. Uit de notulen van Warwet van 4 december blijkt echter, dat het Toporgaan intern verdeeld was: "Men constateerde evenwel - bij verrassing - dat, hoewel de nota was opgesteld door een departementale werkgroep, enige Directeuren-Generaal een andere visie hadden op bepaalde punten.". Twee dagen later verschijnen de kanttekeningen van de DG ABA en de DG SZ³⁸. Wat betreft de laatste is er veel veranderd sinds zijn eerste reactie in september, waarin hij zich uiterst terughoudend betoonde ten aanzien van de tripartiseringsvoorstellen: de toon van het commentaar is nu positief, en het enige harde verzet is gericht tegen het instellen van een provinciaal bureau met tripartite bestuur. De argumenten zijn opnieuw dat de communicatielijnen tussen Centraal en Regionaal Bestuur hiermee worden verlengd, en het regionaal niveau teveel wordt ingeperkt. Ook wordt betoogd dat het opgetuigde provinciale bestuursniveau in tegenspraak is met de bedoelingen van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. En tenslotte zal een provinciale bestuurslaag bij Arbvo een geïntegreerde bestuurlijke vormgeving van Arbeidsvoorziening en werknemersverzekeringen bemoeilijken.

Het Toporgaan besluit op 10 december 1984³⁹ tot instemming met de gewijzigde overheidsdelegatie in het Centraal Bestuur, maar een onafhanke-

lijke voorzitter vindt het Toporgaan "heel wel denkbaar". Er wordt geen besluit genomen over de gewenste wijze van financiering. Met betrekking tot het provinciale niveau wordt de vage uitspraak gedaan, dat hier in elk geval een lichte invulling dient plaats te vinden om het regionale niveau niet uit te hollen. De gebiedsindeling dient aan te sluiten bij de WGR, en het beleids-terrein van het nieuwe apparaat dient te worden beperkt tot arbeidsvoorziening en scholing, niet werkgelegenheid. Het Toporgaan brandt z'n vingers dus niet aan de voornaamste geschilpunten uit de ambtelijke adviezen: zij formuleert instemming waar al instemming bestond en schuift de punten waarop onenigheid of onduidelijkheid was voor zich uit. Zoals we zullen zien, geeft dat ruimte aan de minister om op de vier belangrijkste punten waarop het interim-advies van de SER ter discussie stond, een eigen standpunt in te nemen, afwijkend ten opzichte van de besluitvorming in het Toporgaan.

De eigenlijke taak van de werkgroep Warwet, namelijk het ontwerpen van een concept-wettekst, zal daarna worden overgenomen door een projectgroep. Toch meent de voorzitter van Warwet dat het belangrijkste doel reeds is bereikt, namelijk: "(...) er heeft in een betrekkelijk korte tijd een departementale standpuntbepaling plaatsgevonden over de principes van een tripartite bestuursstructuur voor Arbeidsvoorziening, welke toch wel een breuk mag worden genoemd met de tot dusverre heersende bestuursopvattingen in Nederland."⁴⁰ In feite heeft de discussie echter op geen moment betrekking gehad op de principes van een tripartite bestuursvorm, maar alleen op een aantal aspecten van de uitwerking daarvan. Voor degenen die het waagden om de vraag te stellen in hoeverre een medeverantwoordelijkheid van sociale partners nu werkelijk zou leiden tot een effectiever en efficiënter beleid werden een aantal maatregelen genomen. Voor de HID's werd een conferentie belegd om hen te overtuigen van de juistheid van de inmiddels genomen besluiten, danwel van de onmogelijkheid daartegen nog langer verzet te tonen⁴¹. De invloed van DAB via de werkgroep Warwet werd gereduceerd door de wetsvoorbereiding verder te laten plaatsvinden in een projectgroep, en de kritiek van het DG SZ kreeg een buitenspel-karakter doordat de mogelijke koppeling tussen bestuurlijke veranderingen bij Arbvo en Sociale Zekerheid werd verhinderd. De tripartiete trein rijdt, al lang voordat het sein daartoe formeel gegeven is.

De ministerraad stemt op hoofdlijnen in met het SER-advies

In januari 1985 neemt minister De Koning zijn standpunt in⁴², en deze concept-reactie van het kabinet komt praktisch overeen met de definitieve reactie die op 4 april 1985 aan de Tweede Kamer en aan de SER wordt gestuurd⁴³. In de (concept-)reactie van het kabinet op het interim-advies van de SER vinden we in de eerste plaats instemming met de tripartisering van

Arbeidsvoorziening. Op een viertal punten wijkt de minister van SZW (en later het kabinet als geheel) echter van het SER-advies af:

- als vertegenwoordigers van de overheid in het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening worden genoemd de ministeries van EZ, O&W, SZW en BiZa. Vier overheidsvertegenwoordigers dus, met drie stemmen, om de tripartiete verhoudingen niet aan te tasten;
- het voorzitterschap van het CBA dient bij SZW te liggen;
- de financiering van het arbeidsvoorzieningsapparaat en -beleid moet door de drie partijen geschieden;
- de keuze over de wijze waarop de eigen verantwoordelijkheid van kabinet en parlement gestalte kan worden gegeven, wordt uitgesteld tot de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden verder zijn uitgewerkt.

Op deze vier punten wijkt het kabinet niet alleen af van het SER-advies, maar ook van de standpunten die in het Toporgaan op 10 december 1984 werden ingenomen. Het Toporgaan had het immers niet over vier, maar over drie overheidsvertegenwoordigers; hechtte niet zo sterk aan een voorzitterschap van SZW; nam geen besluit over de financieringsstructuur en ging uit van een grote mate van terughoudendheid in de politieke sturing van de Rijksoverheid ten opzichte van het nieuwe, zelfstandige arbeidsvoorzieningsapparaat. Een vetorecht van de minister werd bijvoorbeeld uitgesloten geacht en slechts eventueel kon aan een aanwijzingsbevoegdheid worden gedacht. Wat betreft een drietal andere punten, waarover het Toporgaan adviseerde (namelijk de "breedte" van Arbeidsvoorziening als beleidsterrein, de gebiedsindeling, en de positie van het provinciale niveau) ligt het kabinetsstandpunt duidelijk meer in de lijn van het SER-advies⁴⁴: Arbeidsvoorziening wordt door het kabinet weer in brede zin opgevat, dat wil zeggen niet strikt beperkt tot arbeidsvoorziening en scholing zoals het Toporgaan voorstelde; de gebiedsindeling wordt opengelaten en niet aan de WGR gebonden zoals het Toporgaan wilde, en het provinciale bureau wordt nog wel genoemd, maar niet meer aangekleed met een tripartiet bestuur zoals in Warwet 24b werd bepleit. Het Toporgaan had overigens hier al voor een middenweg gezorgd door een "lichte invulling" voor te stellen. De indruk ontstaat dat de minister en zijn collega's in het kabinet zich in hun standpunt met name lieten leiden door de opvattingen van de DG Arbvo en van de beoogde voorzitter van de latere projectgroep, de toenmalige directeur van de Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid, die de laatste fase van de ambtelijke voorbereiding van het kabinetsstandpunt verzorgde. Het Toporgaan was intern te zeer verdeeld, waardoor haar besluiten slappe compromissen bevatten, die nauwelijks als basis voor een kabinetsreactie konden dienen.

Privatisering van Arbeidsvoorziening afgewend

In juli 1985 is Arbeidsvoorziening opnieuw onderwerp van discussie in de ministerraad, maar nu in het kader van de privatiseringsonderzoeken. De algemene opvatting in de MR is dat de privatiseringsonderzoeken, die dienen als voorbereiding voor besluiten over afstoting van Rijkstaken naar het particulier initiatief, te traag verlopen. Zeker is dat het geval op het ministerie van SZW. Ook Arbeidsvoorziening stond op de nominatie voor een dergelijk onderzoek, maar minister De Koning slaagt erin dit af te houden met behulp van het argument dat het kabinet immers net besloten heeft om voor Arbeidsvoorziening een tripartiete structuur in te stellen. Daarmee blijven in de MR gestelde vragen en opmerkingen vanuit Financiën en EZ (zoals of arbeidsbemiddeling als zodanig wel als overheidstaak moet worden gezien, of het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling gehandhaafd dient te blijven, en dat de uitvoeringsaspecten geprivatiseerd moeten worden) zonder consequenties.

We zien hier dat de voorgenomen tripartisering Arbeidsvoorziening beschermt tegen mogelijke opheffing als overheidstaak. Dat is de tweede keer dat de aanstaande tripartisering gebruikt wordt als argument om een fundamentele discussie over (en daarmee ook een bedreiging van) de positie van Arbeidsvoorziening als Rijkstaak tegen te houden. De eerste keer gebeurde dat in '83 bij de pogingen tot territoriale decentralisatie (zie hoofdstuk 4). Nimmer is echter vergeleken waar de doelstellingen van Arbeidsvoorziening het beste mee gediend zouden zijn: met decentralisatie naar provincie en gemeenten, met privatisering of met tripartisering. De overeenstemming met de sociale partners over een nieuwe tripartiete bestuursstructuur voor Arbvo is juist gebruikt om de aanspraken van provincies en gemeenten, respectievelijk van het particulier initiatief, op meer zeggenschap op dit beleidsterrein tegen te houden. Toch zal zowel de decentralisatie- als de privatiseringstendenzen zijn uitwerking op het wetsontwerp voor Arbeidsvoorziening niet missen. In het uiteindelijke wetsontwerp komt een grotere nadruk op de bevoegdheden op regionaal niveau dan in het SER-advies was voorzien, en gedurende de wetsvoorbereiding groeide de bereidheid meer ruimte te geven aan het particulier initiatief. Dit hing samen met het toenemende besef dat Arbeidsvoorziening onvoldoende in staat was om haar taak van een rechtvaardige en doelmatige arbeidsbemiddeling in de praktijk te vervullen.

Tripartiete financiering in ruil voor minder overheidsinvloed

Twee punten uit de kabinetsreactie waren essentieel voor het verdere verloop van de wetsvoorbereiding: de keuze voor een tripartiete financiering en de (nog open) kwestie van de mate van politieke sturing. Wat de financieringsstructuur betreft was er in de maanden januari-februari 1985 druk overleg gepleegd met het ministerie van Financiën. Uit een kort verslag van een

bespreking tussen de DG Arbvo, de beoogde projectgroep leider en diens secretaris op 29 januari 1985⁴⁵ is op te maken dat in het ambtelijk vooroverleg met Financiën geen problemen zijn geconstateerd over het principe van een tripartiete financiering, maar wel over de omvang van de structurele bijdrage van overheidswege aan dit fonds en de verdeelsleutel in relatie tot de bijdrage van de sociale partners.

Op 6 februari 1985 stuurt minister Ruding van Financiën een brief over het bestuur en de financiering van het arbeidsvoorzieningsbeleid aan zijn collega De Koning⁴⁶. Daarin legt Ruding zijn opvattingen, die hij in een gesprek met De Koning van een paar dagen geleden duidelijk maakte, nog eens schriftelijk vast :

- Financiën kan instemmen met het AFA als er harde waarborgen zijn dat de financiële betrokkenheid van de overheid beheersbaar blijft.
- Financiën snapt dat de minister van SZW (en de sociale partners) graag willen weten hoe hoog de structurele bijdrage van de Rijksoverheid aan het fonds zal zijn. Ruding denkt aan tweemaal 600 miljoen, minus de 108 miljoen voor het leerlingwezen, die al in 1984 structureel was gemaakt.
- Wel verbindt Financiën enige voorwaarden aan dit 'gulle' gebaar. Het oorspronkelijk conjuncturele deel van het budget is bedoeld voor scholings-subsidies en de loonkostensubsidies voor de zwakkere op de arbeidsmarkt moeten worden afgeschaft, daar moeten de sociale partners zelf maar voor opdraaien.
- Tenslotte stelt Ruding nog dat medewerking van Financiën aan een structureel budget afhankelijk is van de extra bijdrage die de sociale partners gaan leveren aan het AFA, en van het inzicht in de taken/activiteiten die door dit eventuele fonds gefinancierd gaan worden.

Op 18 maart 1985 wordt het Toporgaan ingelicht over de stand van zaken bij de arbvo-wet⁴⁷. Het kabinet heeft zich inmiddels op 15 maart in principe akkoord verklaard met een tripartite bestuursstructuur voor arbeidsvoorziening. Het Toporgaan wordt meegedeeld, dat het vooroverleg met Financiën in een positieve sfeer is gevoerd, doch dat Financiën garanties wil dat:

"a de overheid straks niet opgescheept blijft met de zwakke groepen en dat daarvoor dan extra geld nodig is

b. het tripartite orgaan niet oneigenlijke taken via haar budget gaat verrichten welke de overheid bewust niet of slechts beperkt oppakt (bijvoorbeeld steunverlening aan individuele bedrijven).

Wanneer deze zorgen zijn weggenomen is met Fin te praten over structureel maken van aanvullend-beleid."⁴⁸

Bij het ministerie van Financiën bestaat dus enig wantrouwen of de sociale partners de overheidsmiddelen straks niet uitsluitend ten eigen bate aan

zullen wenden. Het eventueel structureel maken van conjuncturele middelen (die tweede 600 miljoen) wordt in de onderhandeling gebruikt om werkgevers en werknemers aan te zetten de AFA-middelen meer voor 'algemene belangen' (naar het inzicht van Financiën) te besteden.

Met betrekking tot de verhouding tussen regering en parlement enerzijds en het nieuwe zelfstandige arbeidsvoorzieningsapparaat anderzijds, laat het kabinet in principe alle mogelijkheden tot beïnvloeding van het CBA-beleid door de minister en het parlement (inclusief een vetorecht) nog open. De mate van politieke sturing wordt verbonden met de uiteindelijk overeen te komen "bijdrage van betekenis" van de sociale partners aan het arbeidsvoorzieningsfonds. De minister spreekt van "een duidelijke samenhang van dit punt met de mate van medefinanciering door de sociale partners"⁴⁹. Dit lijkt een slimme zet: de sociale partners worden onder druk gezet om Arbeidsvoorziening mee te financieren, op straffe van meer mogelijkheden voor de overheid om zich met het tripartite beleid te bemoeien. En omgekeerd worden regering en parlement onder druk gezet om Arbeidsvoorziening los te laten, met het lokmiddel van financiële deelname van werkgevers en werknemers. Toch pakt het in praktijk anders uit, zoals we zullen zien. Want in reactie op het kabinetsstandpunt inzake het SER-interimadvies schrijft de FNV een brief op poten.

De FNV weigert verdere deelname

Op 24 april 1985 reageert de FNV op de opvattingen van het kabinet inzake het SER-advies over Arbeidsvoorziening. De vakbond is verheugd dat het kabinet een 'brede' invulling van Arbeidsvoorziening wil en een inbedding van het arbeidsvoorzieningsbeleid in het sociaal-economisch beleid (daar heeft de FNV immers steeds op aangedrongen). Maar de werknemerscentrale betoont zich "zeer teleurgesteld" over de afwijkende mening van de regering ten opzichte van het SER-interimadvies over de bestuurssamenstelling van het op te richten Centraal Bestuur, en - met name - over de toekomstige financiering van Arbeidsvoorziening. "Ten aanzien van de financiering klemmt dit te meer, daar alle partners in de Raad voor de Arbeidsmarkt expliciet en bij herhaling, mondeling en schriftelijk, formeel en informeel hebben laten weten, dat zij niet in staat zijn een financiële bijdrage van betekenis te leveren aan het nieuwe CBA. Desalniettemin meent het kabinet, dat de financiering van het tripartite bestuurde arbeidsvoorzieningsapparaat door de drie partijen moet geschieden.", zo meldt de FNV⁵⁰.

Daarnaast is de vakvereniging verontwaardigd, dat de directie van Arbvo, waar zij toch intensieve contacten mee onderhield, het voorstel voor een tripartiete financiering niet eerder met haar besproken heeft. En dat is ook gek, want amper 2 maanden na het SER-advies werd het principe van een

tripartiete bijdrage aan een op te richten Arbeidsvoorzieningsfonds al gelanceerd in de eerste notitie van de werkgroep Warwet⁵¹. En zelfs een week vóór het SER-interimadvies verscheen, kwam Kruse al met de suggestie aan de minister over (mede) financiering door de sociale partners⁵². Tussen die eerste plannen en het kabinetsbesluit is ruim driekwart jaar verstreken, dus er was in elk geval genoeg tijd voor overleg. Maar er leek misschien niet zo'n reden voor te zijn, daar de Directie van Arbeidsvoorziening steeds de nadruk legde op de voordelen van een fonds in vergelijking met financiering via een begrotingsartikel, en in veel mindere mate op de kwestie wie er in welke mate aan dat fonds moest bijdragen. In feite gingen er bij Arbeidsvoorziening van uit, dat dit fonds overwegend door het Rijk gevoed zou worden. Het was de minister van SZW die, onder druk van zijn collega van Financiën en van de financieel-economische afdeling van zijn eigen departement, nadrukkelijk de sociale partners aansloeg voor "een bijdrage van betekenis".

Tenslotte meldt de FNV dat zij op 8 maart 1985 (overigens als laatste van de werkgevers- en werknemersverenigingen) heeft ingestemd met het verzoek van de minister om deel te nemen aan de interdepartementale projectgroep ter voorbereiding van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Daarbij heeft zij nadrukkelijk laten weten niet op te treden als financier van het arbeidsvoorzieningsapparaat. De omvang van de arbvo-middelen in 1984 (structureel en conjunctureel budget) moest de basis zijn voor het arbvo-apparaat in de nieuwe structuur, zo vond de FNV. En de FNV besluit haar reactie met de mededeling dat zij niet in de projectgroep wil participeren voordat een oplossing is gevonden voor haar bezwaren tegen het kabinetsstandpunt en bovendien niet bereid is om, als de projectgroep zonder haar gaat draaien, later op "de rijdende trein" te stappen. Dat is ferme taal. De opstelling van de FNV betekent voorlopig een flinke kink in de kabel met betrekking tot de voortvarende plannen van het kabinet om de projectgroep nog ruim voor de parlementsverkiezingen in mei 1986 met een wetsvoorstel te laten komen⁵³.

Het verschil tussen principe en praktijk

Een lijmpoging wordt ondernomen met een nota waarin een uitvoering overzicht wordt gegeven van alle standpunten over de toekomstige financiering van arbvo in de periode mei 1984 - mei 1985⁵⁴. Daarna wordt geconcludeerd dat de medefinanciering door sociale partners aan het AFA eigenlijk alleen door SZW met nadruk is verwoord (met andere woorden dat het kabinet dit voorstel heeft overgenomen, maar wellicht bereid zou zijn ook een ander voorstel van SZW te accepteren) en dat vóór het kabinetsstandpunt op 4 april 1985 officieel naar buiten werd gebracht, dit standpunt slechts in zeer voorzichtige bewoordingen was aangekaart in het overleg met

de partners (met andere woorden: de FNV heeft wel gelijk als zij zich overvallen voelt). In de nota wordt een gemeenschappelijke formulering denkbaar geacht, waarin "arbeidsvoorzieningsbeleid mede steunt op eigen financiële inspanningen van het bedrijfsleven zonder dat die middelen onder de beschikkingsbevoegdheid van het CBA worden gebracht.". Verder moet er voor worden gewaakt, dat met name de kosten voor categoriaal beleid niet op de overheid worden afgewenteld (dat was steeds de zorg van Financiën). De slotconclusie in deze nota luidt, dat het principe van een tripartiet gefinancierd arbeidsvoorzieningsbeleid moet worden vastgehouden, maar dat in de praktijk een begrotingsfonds moet worden ingericht, waarbij recht moet worden gedaan aan de volledige verantwoordelijkheid van alle partijen in het tripartite bestuur voor het gehele beleid, inclusief de "minder aantrekkelijke deelproblemen", en onafhankelijkheid bestaat ten opzichte van het jaarlijks begrotingsoverleg.

Overheidsfinanciering in ruil voor een aanwijzingsbevoegdheid

Het kabinet neemt wel de scheiding tussen principe en praktijk over, maar in plaats van een begrotingsfonds stelt zij toch een Algemeen Fonds in. In de brief van de minister van SZW aan de FNV van 25 september 1985 (met afschrift aan de andere sociale partners, de SER en de Tweede Kamer) doet de minister het voorstel een Algemeen Fonds voor de Arbeidsvoorziening (AFA) in te richten, omdat dat ten opzichte van een begrotingsfonds de volgende voordelen biedt:

- er bestaat de mogelijkheid tot inbreng van anderen dan de overheid (uitdrukkelijk wordt in de brief vermeld, dat het alleen gaat om die mogelijkheid, maar dat er in praktijk geen bijdrage wordt verlangd van de werkgevers- en werknemerscentrales); -
- de financiële bijdrage van de Rijksoverheid aan dit fonds wordt wettelijk vastgelegd, en dat biedt duidelijkheid in twee opzichten: het CBA weet waar ze op kan rekenen, en de overheid krijgt geen extra aanspraken.

Ook stelt de minister van SZW in deze brief voor, om de mogelijkheid te openen voor het CBA om tot premieheffing en/of toepassing van het profijtbeginsel over te gaan onder voorwaarde van een gekwalificeerde meerderheid in het Centraal Bestuur (dat wil zeggen een meerderheid per geleding). Vastgelegd wordt eveneens dat de Rijksoverheid het CBA extra taken kan toevertrouwen, maar dan wel gepaard aan extra middelen. En tenslotte wordt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW, weliswaar onder uiterste terughoudendheid, voorgesteld⁵⁵.

De ministeriële brief van 25 september 1985 bevestigt het compromis, dat eind augustus werd gesloten met de sociale partners, en waarin werkgevers en werknemers wel het principe van mee-betalen aanvaarden en de aanwij-

zingsbevoegdheid van de minister accepteren, maar in de praktijk geen financiële bijdrage aan het fonds hoeven te leveren. Op het eerste gezicht lijkt het er dus op, dat de sociale partners de strijd op dit punt hebben gewonnen. Maar nadere beschouwing leert, dat ook de overheid winst boekt met deze oplossing, omdat haar financiële bijdrage aan Arbeidsvoorziening is vastgelegd. Dat wil zeggen, dat zij verschoond is van allerlei extra aanspraken die het CBA eventueel nog zou kunnen doen. Niet voor niets kreeg de Rijksbijdrage aan Arbeidsvoorziening al spoedig de titel "bruidsschat": hier is je geld, het beste ermee en nu moet je verder op eigen benen staan. Uit de onderhandelingen over de financiering met de organisaties van werkgevers en werknemers wordt bovendien een in principe grotere rol voor de overheid gesleept, vanwege de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van SZW. Deze onderhandelingswinst zal echter geen lang leven beschoren zijn, zoals in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

De besluitvorming in de ambtelijke top en de ministerraad zoals die in deze paragraaf werd geanalyseerd, kenmerkt zich primair - net als het advies van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet - door aandacht voor het nationale bestuursniveau. Het regionale niveau en de aandacht voor de concrete uitvoering van het beleid komen in tegenstelling tot de beleidsvoornemens hieromtrent niet of nauwelijks aan de orde. Bovendien laat de minister zich uiteindelijk sterk leiden door de opvattingen van de sociale partners over de relatie tussen Sociale zekerheid en Arbvo en over de financiële condities voor het toekomstige arbeidsvoorzieningsbeleid.

5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de ambtelijke en politieke reacties op het SER-advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, uitmondend in een kabinetsbesluit, geanalyseerd. Deze analyse leidt tot de volgende conclusies omtrent de voorgenomen beleidsveranderingen en de mate waarin de verschillende deelnemers aan het besluitvormingsproces deze veranderingen hebben beïnvloed.

Marginale invloed van ambtenaren en lagere overheden

Op het SER-interimadvies over de rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid kwamen kritische reacties vanuit de lagere overheden, vanuit verschillende onderdelen van het arbeidsvoorzieningsapparaat en van betrokken directoraten en departementen. De kritiek heeft met name betrekking op het ontbreken van voorwaarden voor meer flexibiliteit op het uitvoerende niveau en voor een grotere samenhang tussen het arbeidsvoorzieningsbeleid, het beleid ten aanzien van de Sociale Zekerheid, het algeme-

ne sociaal-economisch beleid en de inspanningen voor doelgroepen.

De voorstellen die in dit kader door de ambtenaren, de uitvoerders en de lagere overheden werden gedaan, werden echter niet of nauwelijks opgenomen in het kabinetsbesluit over het SER-advies. De wens tot de eindverantwoordelijkheid voor het beleid van de lagere overheden werd - net als in de vorige fase van de besluitvorming - terzijde geschoven. De behoefte aan meer beleidsvrijheid vanuit de provinciale districts bureaus en de gewestelijke arbeidsbureaus werd niet gehonoreerd met concrete uitspraken over de bevoegdheden op regionaal niveau. Een grotere samenhang tussen Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening die werd bepleit vanuit de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet en het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid stuitte op het verzet van de sociale partners. Wel gaf het kabinet gehoor aan de wens van onder meer de centrale Directie Arbeidsmarktbeleid tot een zogenaamd 'breed beleidspakket' voor het nieuwe tripartiete arbeidsvoorzieningsorgaan, al was er op dit punt nog geen enkele nadere uitwerking te bespeuren. Als geheel had het commentaar van de lagere overheden alsmede de ambtelijke advisering een marginale invloed op de besluitvorming.

Het kabinet wil meer garanties

In het kabinetsbesluit waarmee in grote lijnen werd ingestemd met het SER-advies lag de nadruk op de tripartiseringsgedachte. De uitwerking die het kabinet gaf aan het SER-advies was tweeledig. Enerzijds werd de positie van de Rijksoverheid in het nieuwe zelfstandige arbeidsvoorzieningsorgaan versterkt door een inhoudelijk zwaardere overheidsdelegatie in het CBA en het openhouden van de mogelijkheden voor extra-invloed op het tripartiete beleid. Anderzijds trachtte het kabinet tot een versterking van de medeverantwoordelijkheid van sociale partners te komen door het voorstel van een tripartiete financiering. Aan de decentralisatie van het beleid naar de voorgestelde Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening werd zowel in de ambtelijke advisering op centraal niveau als in het kabinetsbesluit nauwelijks aandacht geschonken. De regelgeving voor de particuliere arbeidsbemiddeling was in deze fase zelfs helemaal niet aan de orde, daar het kabinetsbesluit (april 1985) betrekking had op het interim-advies van de SER uit mei 1984 terwijl over dit onderwerp pas advies werd uitgebracht in oktober 1985 in het eindrapport van de SER.

Het kabinetsbesluit was niet alleen omstreden omdat het weinig recht deed aan de kritiek van de ambtenaren en van de bestuurders van lagere overheden, maar ook omdat het voorstel tot een tripartiete financiering tot een breuk leidde in de consensus met de sociale partners. De toch al moeizaam verworven en met voorwaarden omkleedde instemming van de FNV werd (tijdelijk) verbroken. Het verzet van de sociale partners leidde echter, in

tegenstelling tot dat van ambtelijke zijde, wel tot wijziging van de besluiten. Met het besluit tot eenzijdige overheidsfinanciering werden in ruil voor een aanwijzingsbevoegdheid van de minister de eisen van sociale partners gehonoreerd. Intussen ging onnodig tijd verloren. Een kostbaar verlies, gezien de wens van het kabinet om tot een snelle afronding van het wetsvoorstel en de parlementaire behandeling te komen, alvorens wellicht een volgend kabinet met een eventuele nieuwe samenstelling en een nieuwe minister van SZW daar niet meer voor zou voelen.

Alternatieve oplossingen afgewimpeld met tripartisering

Net als tijdens de totstandkoming van het SER-advies worden ook in deze fase alternatieve beleidsvoorstellen afgewimpeld met behulp van de tripartiseringsplannen. Omgekeerd wordt de consensus over de tripartisering bevorderd omdat de meest invloedrijke deelnemers aan de besluitvorming deze alternatieve toekomstperspectieven ongewenst achten. Zo werkt opnieuw het alternatief van een territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening de tripartiseringsvoorstellen in de hand, zij het in minder sterke mate dan bij de totstandkoming van het SER-advies. De aanhoudende druk om het terrein van de Sociale Zekerheid en dat van Arbeidsvoorziening als een geheel te behandelen stuit eveneens opnieuw op de weerstand van de sociale partners. De voorgenomen tripartisering wordt aangegrepen om een nauwere samenhang tussen beide beleidsterreinen te voorkomen. Tenslotte wordt onder verwijzing naar het SER-advies en de principe-instemming van het kabinet het alternatief van een algehele privatisering van Arbeidsvoorziening afgewend.

De voorgenomen vernieuwing in de structuur en inhoud van het arbeidsvoorzieningsbeleid waartoe het kabinet besluit, komt daarmee niet zozeer tot stand na een grondige afweging van meerdere alternatieven waarbij de deelnemers aan de besluitvorming overtuigd raken van de inhoudelijke superioriteit van één bepaald voorstel, maar is met name het resultaat van overeenstemming tussen de sociale partners, de ambtelijke top van Arbeidsvoorziening en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de beleidsvoorstellen die in elk geval vermeden moeten worden.

6 Een innovatief maar ambivalent wetsontwerp

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de voorbereiding van het ontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet geanalyseerd. Deze voorbereiding besloeg maar liefst drie jaar en vond plaats tussen april 1985 en mei 1988. Op 4 april 1985 had het kabinet Lubbers I in grote lijnen ingestemd met het SER-advies voor een functionele en territoriale decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Daarbij stelde het kabinet een interdepartementale projectgroep in die de verdere voorbereiding van het wetsontwerp ter hand moest nemen. In het najaar van 1985 gaat de projectgroep aan het werk en heeft vervolgens anderhalf jaar nodig voor haar eindrapport in april 1987 verschijnt. Dat is ook niet verwonderlijk, want op nagenoeg alle hoofdpunten uit de nieuwe wet, in het bijzonder over de verhouding van het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan tot minister(s), kabinet en parlement, over de financiële afspraken en over de verhouding tussen het centrale en decentrale niveau in de nieuwe organisatie, inclusief de gebiedsindeling, bleken belangrijke verschillen in opvatting te bestaan. In paragraaf 6.2 wordt de besluitvorming in deze fase geanalyseerd.

De aanvankelijke planning om het wetsontwerp nog voor de beëindiging van het eerste kabinet Lubbers in de Tweede Kamer te brengen wordt vanwege het ontbreken van tijdige overeenstemming over het wetsvoorstel niet gehaald. Op 21 mei 1986 loopt de zittingsperiode van het kabinet Lubbers I ten einde, waarna verkiezingen volgen en een nieuw kabinet (Lubbers II) aantreedt op 14 juli 1986. Driekwart jaar later brengt de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet haar eindrapport uit, waarin ondanks een aantal gezamenlijke uitgangspunten nog steeds op hoofdpunten verschillen van mening bestaan. De knopen worden vervolgens in kleine kring doorgehakt bij de omzetting van het eindrapport van de projectgroep in wetsartikelen en bij de voorbereiding van de behandeling van de ontwerpwet in de minister-raad (paragraaf 6.3).

Vóórdat het wetsontwerp in mei 1988 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden wordt het getoetst door de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten en geeft de Raad van State een advies. Beide instanties blijken hun inhoudelijk oordeel in vergaande mate aan te willen passen aan de reeds bereikte consensus tussen de minister en de sociale partners (paragraaf 6.4).

Als centrale vraag in dit hoofdstuk fungeert opnieuw het eerste deel van de probleemstelling. Hierin werd gevraagd welke gevolgen de ontwikkeling van de nieuwe wet heeft voor de bestuurlijke structuur, het beleidsproces en de inhoud van het arbeidsvoorzieningsbeleid en op welke manier deze uitkomsten zijn beïnvloed door de verschillende deelnemers aan de besluitvorming. De conclusies van dit hoofdstuk laten zien dat het wetsvoorstel blijk geeft van een ambivalente beleidsinnovatie. Enerzijds worden verdere stappen gezet in de ontwikkeling naar een meerpartijen-bestuur op centraal en regionaal niveau, maar op hetzelfde moment wordt gedeeltelijk vastgehouden aan het oude model van centrale politieke sturing.

6.2 De projectgroep Arbeidsvoorzieningswet

Een belangrijke reden om de voorbereiding van de nieuwe wet in handen te geven van een projectgroep - in plaats van de opdracht tot het formuleren van een wetsontwerp te laten waar hij oorspronkelijk lag, namelijk bij de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet - was de bedoeling *vaart* in de wetsvoorbereiding te brengen. Een projectgroep zou daarin vanwege haar onafhankelijker status en bredere samenstelling beter moeten kunnen slagen dan de sterk met de bestaande bureaucratie verstrengelde werkgroep Arbeidsvoorzieningswet. Deze werkgroep bestond uit ambtenaren van de Centrale Dienst van het DG Arbeidsvoorziening, in de slotfase aangevuld met ambtenaren van andere DG's van het departement van SZW. De projectgroep daarentegen kreeg een interdepartementale samenstelling: er namen ambtenaren aan deel vanuit vijf departementen, te weten SZW, BiZa, EZ, O&W en Financiën. De lagere overheden waren bovendien vertegenwoordigd via het VNG en het IPO. En tenslotte namen ook vertegenwoordigers van de organisaties van sociale partners (VNO, NCW, FNV, CNV) op persoonlijke titel deel aan de projectgroep. Dat laatste was uniek bij wetgeving, maar wel begrijpelijk omdat deze wet in feite een overeenstemming tussen overheid en sociale partners moest beklinden.

Ondanks, of misschien vanwege het feit dat de wetsvoorbereiding in handen werd gegeven van een betrekkelijk los van het departement van SZW, en in het bijzonder van het DG Arbvo, staande projectgroep, werden op het ministerie nog twee groepen in het leven geroepen ter begeleiding van de aanstaande veranderingen bij Arbeidsvoorziening. Dat betrof in de eerste plaats een zogenaamde kerngroep Arbeidsvoorzieningswet, bestaande uit ambtenaren uit de verschillende onderdelen van het departement van SZW (namelijk Arbeidsvoorziening (Arbvo), Algemene Beleidsaangelegenheden (ABA), Sociale Zekerheid (SZ), Wetgeving en juridische aangelegenheden (WJA) en de directie Financiën). Deze kerngroep kende dezelfde voorzitter

en secretaris als de projectgroep, en functioneerde als een soort dagelijks bestuur hiervan, hoewel beide groepen formeel los van elkaar stonden. De andere ambtelijke werkgroep kreeg de naam BG CBA-SZW (Begeleidingsgroep Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening - departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en hield zich bezig met wat werd genoemd de 'ontvlechting' van Arbeidsvoorziening uit het overheidsapparaat. De BG CBA-SZW bevatte alle ambtelijke kopstukken van het departement, dus alle Directeuren-Generaal, en stond onder leiding van Secretaris-Generaal Miedema. De BG Miedema, zoals deze werkgroep in de wandeling heette, bereidde de besluitvorming in het Toporgaan voor over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet en haar consequenties voor het ministerie, aan de hand van reacties op adviezen van de kerngroep, die op haar beurt reageerde op standpunten van de projectgroep. Al met al was de projectgroep dus op voorhand al aardig ingebed in de vertrouwde departementale overlegstructuren.

De beoogde vaart in de wetsvoorbereiding werd ingegeven door de - vanaf april 1985 gerekend - met een jaar aflopende zittingstermijn van het kabinet Lubbers. Met het einde van het eerste kabinet Lubbers zouden - zo was de veronderstelling - twee belangrijke elementen van politieke steun voor de tripartisering van Arbeidsvoorziening in gevaar komen. Ten eerste was de verwachting dat wanneer de Partij van de Arbeid in een volgend kabinet zou deelnemen - en daar werd terdege rekening mee gehouden - fiattering van het wetsontwerp op grote problemen zou stuiten. En voorts was het onzeker of de opvolger van de minister van SZW - al of niet van CDA-huize - eenzelfde sympathie voor het te vervaardigen wetsontwerp zou paren aan eenzelfde gezag in de Tweede Kamer. Behalve deze gevaren zou het aantreden van een nieuwe regering sowieso een vertraging brengen in de wetsvoorbereiding. Met ieder uitstel groeide het risico dat de sociale partners wellicht op hun bereidheid tot deelname aan een tripartiet bestuur voor Arbeidsvoorziening terug zouden komen. Om deze risico's te vermijden werd alles op alles gezet om het ontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet nog vóór het einde van het kabinet Lubbers I in de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer te brengen. In deze optimistische stemming startte, na noodgedwongen eerst een half jaar te hebben afgewacht, de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet in het najaar van 1985 met haar werkzaamheden.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel door de projectgroep kunnen drie fasen worden onderkend. De eerste fase loopt van het najaar van 1985 tot aan het einde van het eerste kabinet Lubbers in mei 1986. In deze fase blijkt het niet mogelijk om de - krappe - tijdsplanning te realiseren en het wetsontwerp nog vóór de verkiezingen in de Kamer te brengen vanwege de tegen-

stellingen die zich op hoofdpunten van de wet in de projectgroep manifesteerden. In de tweede fase vanaf mei 1986 tot november 1986 wordt vervolgens geprobeerd deze tegenstellingen te overbruggen door de discussie te verbreden naar de 'achterbannen' van de projectgroeppdeelnemers. De ambtelijke werkgroepen op het departement van SZW, in het bijzonder enkele sleutelfiguren hieruit, krijgen in deze periode een extra speelruimte om het wetsvoorstel te beïnvloeden. De derde fase in de werkzaamheden van de projectgroep begint in november 1986 en leidt tot de afronding in een eindrapport in april 1987.

Fase 1 Het wetsvoorstel komt niet op tijd

Op 18 oktober 1985 doet de kerngroep Arbeidsvoorzieningswet de voorzet voor de eerste vergadering van de projectgroep op 8 november 1985. Als "onderwerpen waarover wel enige uitgangspunten bestaan maar die nadere uitdieping behoeven, zowel qua filosofie als naar de bedrijfsmatige consequenties"¹ worden met name genoemd: de verhouding tussen CBA en RBA, de verhouding tussen Arbeidsvoorziening en sectorale organisaties voor arbeidsbemiddeling, de relatie tussen het toekomstige arbeidsvoorzieningsorgaan en de minister en het parlement, de relatie tussen bestuursleden en hun achterban, de verhouding tussen het Centrale Bureau en de Regionale Bureaus, de positie van het meso-niveau, de te vervullen taken en de verhouding tot Onderwijs. De regeling van de financiële middelen ten behoeve van het Algemeen Fonds ziet de kerngroep als een onderwerp dat een afzonderlijke, technische uitwerking behoeft, en daarom wordt voorgesteld een "werkgroepje Financiën" in te stellen. Niet veel later zou een tweede werkgroep binnen de projectgroep het licht zien: de werkgroep Bestuursstructuur.

Deze werkgroepen bereiden respectievelijk het beoogde Hoofdstuk 9 (Financiën) en Hoofdstuk 6 (Inrichting en werkwijze van het zelfstandige bestuursapparaat) voor de memorie van toelichting bij de nieuwe wet voor. Het is de bedoeling dat de werkgroepen op korte termijn verslag uitbrengen in de projectgroep. Inmiddels bespreekt de projectgroep de inleidende hoofdstukken 1 tot en met 5 aan de hand van door haar secretariaat vervaardigde concepten. Hoofdstuk 7 en 8 gaan over de taken van Arbeidsvoorziening en worden voor het laatst bewaard. Deze werkwijze demonstreert dat de projectgroep zich in de eerste plaats richt op de uitwerking van de bestuurlijke veranderingen bij Arbeidsvoorziening en niet op het inhoudelijk beleid. Hoezeer de inhoudelijke facetten van de nieuwe wet tot sluitpost van het wetgevingsproces worden zal uit het verdere verloop nog blijken.

Hoofdpunten van het wetsontwerp

Meteen in de eerste vergadering van de kerngroep wordt getobd over een

oplossing voor wat de twee meest omstreden onderwerpen in de voorbereiding van het wetsontwerp zouden worden (of blijven), namelijk de relatie tussen het tripartiete orgaan en de regering en het parlement en de relatie tussen het centrale en het regionale niveau in de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voorgesteld wordt om de "Relatie tussen Tripartite orgaan via Regering naar Parlement in het midden (te) laten, door over de relatie tot de Centrale Overheid te spreken."². Toch zien de kerngroepleden wel in dat deze formulering, die overigens daarna consequent wordt volgehouden, niet de vraag kan wegnemen welke invloed de volksvertegenwoordiging nog heeft op het arbeidsvoorzieningsbeleid in de nieuwe structuur. En deze vraag is des te moeilijker te omzeilen daar de overheid de enige financier blijft van het beleid. Wanneer de kerngroep filosofeert over de machtsmiddelen van de Tweede Kamer ten aanzien van het tripartiete bestuur, stelt zij: "Het parlement kan de middelen al dan niet ter beschikking stellen, voor zover dat tenminste niet al in de wet is vastgelegd. Het parlement zou voorts tegen de Minister kunnen zeggen dat hij zijn vertegenwoordiger beter moet instrueren. Toch zal dat niet voldoende voor het parlement zijn. Tenminste moet iets ingebouwd worden, waardoor de Minister van SZW de bevoegdheid heeft om een keer per jaar bindende aanwijzingen te geven voor het beleidsplan (althans zolang de andere partijen niet ook een substantieel deel in de kosten van het beleid bijdragen). Probleem is om het zo te formuleren, dat dit recht niet in strijd komt met de geest van gelijkwaardigheid."³. Ook wat betreft de relatie tussen CBA en RBA's wordt in deze eerste vergadering meteen geschetst welk dilemma aan de orde is: "Vertrekpunt moet zijn dat de bevoegdheden zo laag mogelijk worden gelegd, dus decentralisatie. CBA en RBA's kunnen dan het best zelfstandige rechtspersonen worden, maar dit roept wel vragen op over de effectiviteit. Immers sectoraal beleid is meestal regio-overstijgend."⁴. Vooralsnog tracht de kerngroep de kool en de geit te sparen. Ze wil, uitgaande van een tripartiete verantwoordelijkheid en van decentralisatie, de invloed van de Rijksoverheid op het beleid en de mogelijkheden tot centrale sturing vanuit het CBA waarborgen. En ze ziet dit vooral als een kwestie van het vinden van de juiste formulering.

De projectgroep volgt een behoudende strategie

Aan het begin van het nieuwe jaar 1986 zijn nog geen substantiële voorstellen geboekt. Een aantal inleidende concept-hoofdstukken van de memorie van toelichting zijn in de projectgroep van commentaar voorzien, maar op de in de eerste vergadering genoemde hoofdpunten van de nieuwe ontwerp-wet is men nog geen stap verder. De bespreking van de inleidende hoofdstukken levert slechts zelden meer op dan kleine tekstwijzigingen. Een uitzondering is de strategie-discussie die ontstaat bij de behandeling van het concept-hoofdstuk 4. Hier vindt de projectgroep de overwegingen voor publieke dienstverlening op het terrein van de arbeidsbemiddeling "niet sterk" ver-

woord⁵. Zij acht "een meer inhoudelijke motivering" wenselijk en komt met de volgende argumenten: 1. betaalde arbeid is een centrale waarde in de samenleving, 2. op een ondoorzichtige arbeidsmarkt is een "ombudsman" nodig, en 3. als de markt doorzichtig is geworden blijft bemiddeling tussen de eisen van werkgevers en werknemers nodig. Als aanvullende motieven worden genoemd dat Nederland door ondertekening van het ILO-verdrag zich heeft verplicht tot openbare arbeidsbemiddeling, dat regionale spreiding beter is gewaarborgd bij een publieke dienst en dat "een openbare arbeidsbemiddeling beter in staat is om verkokering te voorkomen."⁶. Impliciet is in deze argumentatie het motief tot bescherming van de 'zwakkere' op de arbeidsmarkt sterk aanwezig. Immers, informatieverstrekking over 'de arbeidsmarkt' en bemiddeling tussen werkgevers en werknemers zou ook kunnen worden overgelaten aan het particuliere initiatief. Maar dan zouden werkzoekenden die dat niet kunnen betalen en/of die niet de op de markt gevraagde kenmerken bezitten qua opleiding, leeftijd, werkervaring, gezondheid, motivatie, huidskleur of sekse, buiten de dienstverlening vallen.

Als in diezelfde vergadering van de projectgroep op 10 januari 1986 echter de vraag wordt opgeworpen: "of men door sterk aanbod te bemiddelen eerst een marktpositie moet opbouwen, waarna zwak aanbod ook plaatsbaar wordt, dan wel zich beter geheel op zwak aanbod kan concentreren omdat de andere strategie er toe leidt dat zij uiteindelijk geheel vergeten wordt,"⁷, blijkt de voorkeur van de projectgroep te liggen bij de eerste optie. "De algemene conclusie is: dat het wel een dilemma is. Voor beide opvattingen zijn argumenten te bedenken, maar dat de voorkeur uit gaat naar 'groot marktaandeel',(...)"⁸. Nadat de vertegenwoordigers van EZ en Financiën in de projectgroep zich hebben gekeerd tegen het opnemen van een beleidsinhoudelijke strategie in de wet en de memorie van toelichting omdat de termen 'marktaandeel' en 'kansarmheid' niet te definiëren zouden zijn, trekt de voorzitter de conclusie dat:

- "- Niemand het opnemen bepleit van een pleidooi in een wetsartikel. Iedereen kiest, met nuances, voor een strategie waarbij de arbeidsvoorziening zich richt op het betere deel ter bemiddelen mensen.
- Nog geen overeenstemming gevonden is m.b.t. het verwoorden van de strategie c.q. beleidsopvatting in de memorie van toelichting."⁹.

Bij de goedkeuring van de notulen wordt de keuze voor een voorkeursbeleid voor meer kansrijke werkzoekenden op de arbeidsmarkt verzacht door 'in eerste instantie' toe te voegen. De projectgroep zoekt dus enerzijds de motivatie voor een publieke dienstverlening op het gebied van de arbeidsbemiddeling vooral - zij het impliciet - in bescherming van de 'zwakkere' op de arbeidsmarkt, terwijl anderzijds voor het te voeren beleid van deze publieke dienst diezelfde 'zwakkere' geen prioriteit hebben.

Opnieuw verzet tegen alternatieve oplossingen

Eenzelfde tegenstrijdigheid doet zich voor bij het onderwerp privatisering. De projectgroep benadrukt in haar motivatie voor tripartisering hoe weinig machtsmiddelen de overheid heeft om actief op de arbeidsmarkt te interveniëren. Maar als de mogelijkheid van privatisering aan de orde komt blijkt een meerderheid der projectgroepleden zich daartegen fel te verzetten. In de vergadering van 21 februari 1986 stelt voorzitter De Boer dat de behandeling van de privatiseringsvraag voor Arbeidsvoorziening wordt uitgesteld tot ná de indiening van het wetsontwerp bij het kabinet. De vertegenwoordiger van Financiën meent dat de privatiseringsopties juist vóórdat een wetsontwerp is afgerond, moeten zijn bekeken. De grote meerderheid van de projectgroep wenst echter de voorzitter te volgen. Zij wijst erop: "dat in de privatiseringsnota als een van de alternatieven genoemd wordt de omzetting van overheidsactiviteiten in tripartite activiteiten.". Zij vraagt zich af "wat er nog meer valt te privatiseren, als deze operatie achter de rug is." En zij stelt "als afstoting van activiteiten mogelijk is, dan is dat een zaak voor het tripartite bestuur."¹⁰.

Het taboe op alternatieven voor tripartisering van arbeidsvoorziening geldt echter niet alleen de projectgroep. Anticiperend op de komende kabinetswisseling stelt het departement van SZW zich vanaf het einde van 1985 opnieuw te weer tegen de aanhoudende druk van met name BiZa om te komen tot territoriale decentralisatie. In december 1985 wordt het initiatief genomen voor een departementale werkgroep die de keuze van SZW voor functionele decentralisatie (die al in 1983 door de toenmalige departementale werkgroep onder leiding van Kruse werd voorgesteld, en die in het najaar van 1985 bij de evaluatie van de 'grote operaties' door de leiding van SZW werd bekrachtigd te 'actualiseren'¹¹.

Uit het voorgaande blijkt dat de projectgroep kiest voor een behoudende strategie: er wordt noch gekozen voor het met voorrang aan het werk helpen van de kansarme op de arbeidsmarkt, noch voor afstoting van arbeidsvoorzieningstaken naar de particuliere markt. Alles blijft voorlopig zoals het was, behalve dat een tripartiet bestuur de dienst gaat uitmaken. Dit CBA moet dan maar beslissen hoe het verder moet met het beleid en takenpakket van Arbeidsvoorziening. Bovendien worden opnieuw de tripartiseringsvoornemens bij Arbeidsvoorziening gebruikt om de discussie over afstoting van Rijkstaken naar de particuliere markt respectievelijk naar de lagere overheden te vermijden. Dit 'afhouden' van alternatieve opties geldt nu bovendien niet alleen voor taken op het gebied van Arbeidsvoorziening, maar in principe voor alle taken van SZW.

Stagnatie in de werkgroepen 'Financiën' en 'Bestuursstructuur'

Eind februari 1986 wordt het optimisme over het gestelde tijdschema getemperd door het feitelijke gebrek aan voortgang. Op 10 januari 1986 stelde voorzitter De Boer van de projectgroep nog voor om "half februari de stand van zaken door te nemen en te bekijken of het haalbaar is eind februari, begin maart de memorie van toelichting met bijbehorend wetsontwerp gereed te hebben."¹² En de werkgroepen 'Bestuursstructuur' en 'Financiën' onder leiding van respectievelijk de CNV'er Hazenbosch en ambtenaar Prins van Financiën meldden opgewekt dat zij eind januari hun rapportage gereed wilden hebben. Maar in het verslag van de projectgroepvergadering van 21 februari zien we een zijdelingse verwijzing naar de geplande afronding van het project in juni. In diezelfde vergadering wordt meegedeeld dat er eind januari een gesprek is geweest met de minister, die akkoord gaat met het voorstel "af te zien van een tussenrapportage aan de Kamer Commissie."¹³ Kennelijk is intussen de hoop opgegeven om het wetsontwerp nog voor de verkiezingen in de Vaste Commissie voor SZW te krijgen, maar wil men geen tijd verliezen met een tussenrapportage aan het parlement om in elk geval te proberen het wetsontwerp af te ronden voor een nieuw kabinet aantreedt. De algemene indruk die de notulen van de projectgroep in het eerste halfjaar van haar optreden achterlaten is dat onder druk van de tijd en met het motto niet alles te willen regelen wordt geprobeerd om tegenstellingen te vermijden door zoveel mogelijk controversiële kwesties door te schuiven naar het toekomstige CBA.

Maar op een aantal punten komt de projectgroep er niet omheen dat er iets in de wet geregeld moet worden. Dat geldt in elk geval voor de relatie tussen CBA en Rijksoverheid, de financiële structuur en de verhouding tussen de bestuurlijke niveaus. Dit zijn dan ook de punten waarop de projectgroep de tegengestelde opvattingen steeds duidelijker weet te formuleren. Op 21 maart 1986 worden het interimverslag van de werkgroep 'Financiën' en het rapport van de werkgroep 'Bestuursstructuur' behandeld. De voortgang die de werkgroep Financiën heeft geboekt bestaat uit de stellingname dat er één fonds moet komen voor de Arbeidsvoorziening, waarvan de verdeling over de regio's afhankelijk is van de verhouding tussen CBA en RBA's. 'Kardinale beslispunten', zoals de projectgroep dat zelf noemt, namelijk de omvang van de Rijksbijdrage aan het fonds, de relatie naar het parlement en de criteria voor de verdeling van de middelen over de regio's, worden allemaal uitgesteld omdat zij afhankelijk zouden zijn van uitspraken van de ambtelijke en politieke top van SZW. De projectgroep en beide werkgroepen wachten met conclusies hierop¹⁴. De werkgroep Bestuursstructuur is al evenmin bijzonder opgeschoten. In de uitvoerige toelichting van voorzitter Hazenbosch wordt niet verhuld dat op hoofdpunten verschil van mening bestaat. "Er zijn twee hoofdproblemen te onderkennen welke de

werkgroep gescheiden houdt."¹⁵ Aan de ene kant gaat het om de vraag of de RBA's met hun bureaus een eigen juridische eenheid moeten vormen, dan wel samen met het CBA en het centrale bureau in één orgaan moeten worden ondergebracht (de discussie over het één- of twee-orgaanmodel). Aan de andere kant is de werkgroep Bestuursstructuur verdeeld over het aantal regionale besturen, waarvoor maar liefst vier modellen circuleren. Daarnaast bestaat in de werkgroep "nog een licht verschil van mening over de relatie CBA-minister"¹⁶, waarbij het met name gaat om de vraag of de minister het CBA aanwijzingen mag geven.

De uitnodiging van de voorzitter aan de leden van de projectgroep om "hun persoonlijke mening te geven op de kardinale punten van verschil, zijnde de relatie CBA/RBA; indelingscriteria over het land en de relatie CBA - Minister"¹⁷ leidt niet tot een oplossing voor de tegenstellingen. In zijn reactie op het commentaar van de andere leden laat voorzitter Hazenbosch (CNV) merken dat zijn voorkeur uitgaat naar het één-orgaanmodel en geen aanwijzingsbevoegdheid. Zonder dat besluiten worden genomen, zal "op grond van het aangedragene (...) het rapport worden uitgewerkt"¹⁸, waarbij de volgende afspraak wordt gemaakt: "Indien de vertegenwoordigers in de projectgroep van mening zijn dat in een aantal opzichten voor- en nadelen, overwegingen nog niet voldoende zijn uitgewerkt, moeten zij zelf tekorten ter completering van het rapport aandragen."¹⁹ In plaats van knopen door te hakken in de projectgroep wordt het aan de jungle van 'bilateraaltes' overgelaten hoe de uiteindelijke tekst er uit komt te zien. De voorzitter van de werkgroep Bestuursstructuur, respectievelijk de voorzitter van de projectgroep en diens secretaris die de eindredactie voeren krijgen daarmee een extra invloed op het zo belangrijke concept-hoofdstuk van de memorie van toelichting over de inrichting en werkwijze van het zelfstandige bestuursapparaat.

Een mogelijk moment voor beleidsverandering wordt niet gehaald

Nog steeds wordt onder flinke tijdsdruk gewerkt en is het streven om nog vóór de zomer het wetsontwerp met de memorie van toelichting klaar te hebben. In de vergadering van 4 april 1986 is Ter Bals aanwezig van de juridische afdeling van SZW, "die voor deze vergadering is uitgenodigd om antwoord te geven op vragen betrekking hebbende op de binnenkort te schrijven wetsteksten."²⁰ Helaas voor de projectgroep zet deze jurist een domper op haar optimisme. Aan het einde van de vergadering stelt Ter Bals "dat wetsartikelen pas kunnen worden geschreven wanneer een globaal beeld is gevormd wat in de wet moet komen. Nu is het nog te vroeg daarvoor."²¹ En volgens een letterlijk citaat zou Ter Bals hebben opgemerkt: "Als U eerst opschrijft wat U wilt is er een grotere kans dat er ook in de wet komt te staan wat lijkt op wat U wilt."²² Gelijktijdig met deze juridische streep door de rekening van de projectgroep beginnen de sociale partners te klagen dat

er onvoldoende naar hen wordt geluisterd: "Enkele meer specifieke opmerkingen zijn dat sociale partners een onderbelichting constateren van de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners, Indien dat zo is, zal waar te nemen zijn, dat zij via CAO's het arbeidsvoorzieningsbeleid zullen moeten overnemen."²³. De sociale partners proberen dus om met het dreigement van sectorale initiatieven de besluitvorming onder druk te zetten en hun standpunten over de nieuwe wet gehonoreerd te krijgen.

Tegen het einde van de zittingsduur van het eerste kabinet Lubbers is daarmee nog weinig schot gekomen in de voorbereiding van de Ontwerpwet. Waar mogelijk zijn de besluiten doorgeschoven naar het CBA, met name wat betreft het takenpakket van Arbeidsvoorziening, het inhoudelijke beleid (de strategie-discussie) en de privatiseringskwestie. Op de hoofdpunten uit het lijstje van de eerste vergadering, namelijk de relatie tussen het verzelfstandigde arbeidsvoorzieningsorgaan en de minister(s) en het parlement, de financiële structuur en de relatie tussen het centrale en decentrale niveau in de nieuwe organisatie, komt de projectgroep na ruim zes maanden niet verder dan het helder formuleren van de tegenstellingen. De verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddeling is tot dan toe nauwelijks expliciet onderwerp van de beraadslagingen geweest. Zelfs de meest hardnekkige optimisten wordt duidelijk dat een afronding van het wetsontwerp in de komende maanden tot de zomer geen reële veronderstelling is. De poging van de ambtelijke en politieke leiding van Arbeidsvoorziening om op de valreep van het eerste kabinet Lubbers tot een instemming van het parlement met het tripartiseringsvoorstel te komen is daarmee mislukt. De demissionaire periode zal worden gebruikt om de 'achterban' van de vertegenwoordigers in de projectgroep te consulteren en vervolgens alle 'kardinale beslispunten' voor te leggen aan het Toporgaan van SZW.

Fase 2 Ambtelijke strijd wordt politiek beslist

Vanaf het einde van de kabinetsperiode van Lubbers I komt tot november van dat jaar de projectgroep slechts twee keer bijeen. Hoewel de werkgroep Financiën nog enkele malen vergadert, liggen de activiteiten van de projectgroep in feite net als in de vorige voorjaar/zomerperiode een halfjaar stil. Deze keer niet vanwege de problemen tussen sociale partners en de minister over de financiering van Arbeidsvoorziening, maar vanwege de wisseling van het kabinet en de impasses in de projectgroep over de uitwerking van de principes van tripartisering en decentralisatie. Frequenter wordt er vergaderd door de kerngroep Arbeidsvoorzieningswet en de BG CBA-SZW. Deze twee departementale ambtelijke werkgroepen nemen de begeleiding van het wetsvoorstel Arbeidsvoorziening in deze periode feitelijk over.

De projectgroep blijft op hoofdpunten verdeeld

In de vergadering van de kerngroep op 11 juni 1986 doet de voorzitter verslag van de laatste projectgroepvergadering van 6 juni. Bij de behandeling van hoofdstuk 6 over de Inrichting en werkwijze van het zelfstandige bestuursapparaat bleek verdeeldheid te bestaan op hoofdpunten. Wat betreft de relatie tussen minister en CBA willen de vertegenwoordigers van Financiën, BiZa en de VNG aan de minister van SZW een aanwijzingsbevoegdheid toekennen, terwijl de overigen (IPO, EZ, O&W, sociale partners) daartegen zijn. Zij vinden besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid (tweederde van elke geleding moet het besluit ondersteunen) in het CBA voldoende. "Bij de relatie CBA-RBA spelen twee kwesties een rol, nl. de gebiedsindeling en het één- of twee-orgaanmodel."²⁴, zo vertelt voorzitter De Boer aan de kerngroep. Voorstanders van het twee-orgaanmodel waarbij de RBA's met hun bureaus aparte organen vormen naast het CBA met het centrale bureau, zijn de vertegenwoordigers van BiZa en de VNG. De anderen zijn voor één orgaan. Wat betreft de gebiedsindeling ligt de zaak aldus: het IPO, de FNV en het ministerie van EZ opteren voor ongeveer 20 RBA's, terwijl de overigen voorstander zijn van ongeveer het dubbele aantal. "Een compromis van plusminus 30 RBA's lijkt niet onmogelijk", volgens de voorzitter²⁵. De sociale partners trekken dus steeds één lijn, behalve waar het gaat om het aantal RBA's. Gezien de verdeeldheid van de vertegenwoordigers van de verschillende departementen en van de belangenverenigingen van lagere overheden biedt de gezamenlijke opstelling van de werkgevers- en werknemersorganisaties de mogelijkheid tot een overwicht op de besluitvorming in de projectgroep.

Over de verdere procedure rond Hoofdstuk 6 had de projectgroep op 25 april al besloten dat de 'achterban' van de projectgroepleden de gelegenheid kreeg haar mening te geven. De voorzitter zou de nieuwe minister van SZW informeren en adviseren bestuurlijke besprekingen te starten. De kerngroep voegt hieraan toe dat zij een advies over hoofdstuk 6 opstelt vanuit de departementsonderdelen van SZW, gericht aan de BG Miedema. "De Boer zal ook Kruse adviseren gesprekken op bestuurlijk niveau te starten om een aantal geschilpunten op te lossen."²⁶. Met name gaat het daarbij om besprekingen met O&W -wiens inbreng in het CBA door de sociale partners en de vertegenwoordiger van SZW teleurgesteld werd betiteld met 'landje veroveren'²⁷-, en met BiZa en Financiën over respectievelijk het één- of twee-orgaanmodel en de invloed van de overheid op het CBA. Hoofdstuk 9 over de financiële structuur wordt nog niet rijp geacht voor de 'achterbanprocedure'. Een nieuw probleem dat door Financiën is opgeworpen is de toepassing van de Comptabiliteitswet. Moet het AFA de bedragen die zij jaarlijks overhoudt teruggeven aan het Rijk of mag zij ze houden? Ook allerlei andere punten, zoals de mogelijkheid tot premieheffing door het CBA, de regeling

met betrekking tot subsidies van het Europees Sociaal Fonds en met name 'de relatie Rijksbijdrage-Rijksbegroting' zijn nog steeds niet uitgewerkt. De activiteiten van de kerngroep en van de BG Miedema in de periode mei - oktober 1986 concentreren zich daarom op Hoofdstuk 6, terwijl Hoofdstuk 9 slechts op de achtergrond een rol speelt.

Ambtelijke strijd op het departement van SZW

Op 25 juni 1986 stuurt de kerngroep haar advies over Hoofdstuk 6 aan de Begeleidingsgroep CBA-SZW. Beide groepen bestaan zoals gezegd uit vertegenwoordigers van de verschillende directoraten-generaal en van de directie Financiën van het ministerie. Het belangrijkste verschil zit in de rang van de ambtenaren en in de voorzitter. De BG CBA-SZW bevat de DG's of hun plaatsvervangers, terwijl de Secretaris-Generaal (Miedema) de vergaderingen leidt. De kerngroep bevat ambtenaren op het niveau van adjunct-directeur/afdelingshoofd en kent dezelfde voorzitter als de projectgroep (De Boer). Beide groepen hebben overigens meestentijds dezelfde secretaris, die tevens secretaris is van de projectgroep (Stanmeyre).

Het kerngroepadvies over Hoofdstuk 6 gaat met name in op de drie punten waarop het verschil van opvatting in de projectgroep zich toespitste: de relatie CBA-overheid, de gebiedsindeling en het één- of twee-organmodel. Wat betreft de relatie tussen CBA en overheid komt de kerngroep met het onderscheid tussen passieve en actieve beïnvloeding. Over de passieve beïnvloeding, dat wil zeggen om door het CBA genomen beslissingen tegen te houden met een goedkeurings- en vernietigingsbevoegdheid van de minister voor besluiten die derden binden, en via een gekwalificeerde meerderheidsprocedure bij belangrijke beslissingen in het CBA, bestaat consensus. Wat betreft het actief kunnen ingrijpen van de overheid in het CBA-beleid is met uitzondering van de vertegenwoordiger van Arbeidsvoorziening iedereen vóór een aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Zij het wel beperkt tot hoofdlijnen van beleid en eventueel gekoppeld aan bevoegdheden op het financiële vlak. Dat laatste zorgt er weer voor dat met een definitief standpunt wordt gewacht op de vaststelling van Hoofdstuk 9 in de projectgroep. De meerderheid van de kerngroep anticipeert met haar voorkeur voor een aanwijzingsbevoegdheid op een veronderstelde behoefte van het parlement aan een beïnvloedingsmogelijkheid. Wat betreft de gebiedsindeling en het daarmee samenhangende aantal RBA's bestaan minder pregnante verschillen van inzicht. WJA heeft geen voorkeur en SZ evenmin, eventueel 'een lichte voorkeur voor een wat grootschaliger model met rond de 20 regio's'²⁸. De vertegenwoordiger van Arbvo (Knol, dezelfde als in de projectgroep) bepleit een kleinere schaal, vanwege de rol van de gemeenten, de kortere afstand tot de markt en de betere aansluiting bij de bestaande structuur van Arbvo. Unaniem is de kerngroep van mening dat de gebiedsin-

deling niet in de wet moet worden opgenomen, maar dient te worden overgelaten aan het CBA. Over de relatie tussen CBA en RBA's tenslotte is de kerngroep het eens over het één-orgaanmodel, "mede omdat daardoor de inbreng van de sectorale beleidsdimensie beter wordt verzekerd."²⁹. Allen pleiten er voor "dat in de wet stimulansen worden ingebouwd om gedecentraliseerde beleidsvorming en uitvoering te bevorderen."³⁰. Ferm stellen de kerngroepleden dat het vastleggen van het principe van regionale beleidsvrijheid als intentie in de wet "zinvol (is) maar niet voldoende."³¹. Maar de waarborgen voor de regionale beleidsvrijheid zoeken zij vervolgens in een door het CBA op te stellen huishoudelijk reglement, zonder wettelijke afspraken³². Na dit advies zien we in de kerngroepvergadering van 20 juni opnieuw een voorzichtig optimisme over de afronding van het wetsontwerp, als "Ter Bals wordt gevraagd zich te bezinnen over een eventueel begin van de opstelling van wetsteksten, waar het hoofdstuk 6 betreft."³³.

Op 30 juni 1986 bespreekt de BG Miedema het kerngroepadvies over hoofdstuk 6, met het doel een advies op te stellen aan het Toporgaan. Op de meeste punten is de BG Miedema het eens met de kerngroep. De bespreking concentreert zich op de kwestie van de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van SZW. Een grote meerderheid van de begeleidingsgroep is, al of niet van harte, vóór: "In de discussie komt naar voren dat de grote meerderheid van de vergadering van mening is dat een zekere aanwijzingsbevoegdheid (AB) voor de Minister van SZW als ultimum remedium gewenst, dan wel onvermijdelijk is, althans dat dit ambtelijk aan de Minister moet worden geadviseerd. Van de kant van de vertegenwoordiger van Arbvo wordt weliswaar voor deze standpuntbepaling begrip getoond, maar wordt tegelijkertijd met nadruk herinnerd aan de opstelling van de sociale partners, die de overheid niet "twee keer willen tegenkomen".³⁴. De argumenten vóór een AB zijn dat de overheid vrijwel de enige financier is, en bovendien: "het ontbreken van een concrete ingrijpbaarheid creëert een dusdanige afstandelijkheid van het parlement, dat dit geen moeite zal doen om het voor het beleid benodigde budget te handhaven, zo nodig uit te breiden."³⁵. Het zwaarste argument tegen een AB is, dat daarmee het principe van de gelijkwaardigheid van de drie partijen wordt aangetast. De BG Miedema wordt het niet eens over een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister.

Minister De Koning ziet van een aanwijzingsbevoegdheid af

Inmiddels is op 14 juli het kabinet Lubbers II aangetreden. De verkiezingen en de daarop volgende kabinetsformatie hebben voor politieke continuïteit gezorgd en wel in dubbel opzicht. Niet alleen is het kabinet opnieuw samengesteld uit CDA en VVD, maar ook de persoon van de minister is dezelfde. Met name dit laatste feit heeft een gunstig effect op de totstandkoming van het wetsontwerp Arbeidsvoorziening. Twee weken later stuurt de

secretaris de leden van de BG CBA-SZW een briefje, waaruit blijkt dat buiten de formele overlegkanalen druk is gewerkt aan consensus: "Sinds de vergadering van 30 juni is de meningsvorming over de relatie tussen de Minister van SZW en het CBA in een stroomversnelling geraakt. Dit heeft geleid tot de formulering van een oplossing welke enerzijds tegemoet komt aan de bezwaren van de heer Kruse en van sociale partners tegen een aanwijzingsbevoegdheid, en anderzijds beantwoordt aan de behoefte aan een mogelijkheid voor Minister en parlement om invloed op de besluitvorming in het CBA uit te oefenen."³⁶. Het aldus geïntroduceerde compromis bevat een voorstel tot een procedure van overleg waarbij het jaarlijkse beleidsplan van het toekomstige CBA, na principe-instemming van het CBA met het concept, naar de achterbannen gaat. De minister van SZW kan dan overleggen met de Vaste Kamercommissie voor SZW. Bij gebrek aan overeenstemming in het CBA over het concept moeten afwijkende standpunten mede in het achterban-overleg worden betrokken. Bij gebrek aan overeenstemming tussen minister en Kamercommissie bepaalt de minister zijn inzet in het CBA. Deze procedure zou moeten worden vastgelegd in de memorie van toelichting, niet in de wet. Eventueel zou een AB later ingevoerd kunnen worden, na een proefperiode met de overlegprocedure³⁷.

In de kerngroepvergadering van 7 augustus 1986 wordt dit compromis als een mededeling opgevoerd. Bij het opmaken van de balans over het advies over Hoofdstuk 6 aan het Toporgaan stelt de voorzitter over de relatie overheid-CBA eerst dat hier: "het advies zo (is) bijgesteld, dat het standpunt van de DG's ABA, Arbeid, SZ en de Dir. Financiën vóór een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van SZW en dat van de DG Arbvo, die dit ongewenst acht, duidelijk zijn geformuleerd."³⁸. Vervolgens deelt hij mee dat het compromis van de overlegprocedure is ontstaan na contact tussen de SG en de minister, waarin naar voren kwam dat laatstgenoemde geen behoefte had aan een aanwijzingsbevoegdheid. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van een meerderheid op het departement van SZW is "als oplossing voorgesteld, dat de Minister in de periode van het tot stand komen van het landelijk beleidskader in overleg zal treden met de Commissie van de Tweede Kamer, waarna hij zelf bepaalt hoe hard hij door de Kamer voorgesteld beleid in het CBA zal verdedigen."³⁹. Kerngroepleden die nog problemen zien, bijvoorbeeld bij het eventueel niet op één lijn zitten van de drie ministers in het CBA, of van CBA en Vaste Kamercommissie, worden door de voorzitter geadviseerd "(...) indien zij menen de Minister op dit punt nogmaals te moeten attenderen, dit via het eigen kanaal te doen."⁴⁰. Kortom, de voorzitter wil de discussie over Hoofdstuk 6 nu beëindigen.

Over de regeling van de financiën (Hoofdstuk 9) is enig nieuws te melden. De Comptabiliteitswet van 1976 vormt niet langer een knelpunt. Het minis-

terie van Financiën is akkoord met een ambtelijke notitie waarin staat "waar en hoe de CW'76 wel of niet van toepassing kan zijn"⁴¹. Maar Financiën houdt vast aan de opvatting "dat invloed op het beleid en de uitvoering mogelijk moet zijn."⁴² Voorzitter De Boer stelt voor om Financiën op te nemen in het compromis van de overlegprocedure. "De Min. van SZW zal behalve met de Tweede Kamer Commissie ook in overleg treden met de Min. van Financiën"⁴³. Geen overlegpartner is kennelijk te veel, zolang maar geen inbreuk wordt gedaan op het principe van tripartiete gelijkwaardigheid, waar de sociale partners zo aan hechten. Ondanks de nog steeds bestaande onduidelijkheden, verwacht de voorzitter dat Hoofdstuk 9 nu ook snel kan worden afgerond. Opnieuw komen dus de wetsteksten in zicht. Deze keer vraagt Ter Bals aan de voorzitter "op papier te zetten wat de verdere procedure is t.a.v. het opstellen van de wetsteksten. Worden deze opgesteld aan de hand van een departementaal standpunt. Veel details zijn qua inhoud nog niet duidelijk."⁴⁴.

Tussenstand in de projectgroep

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de standpunten over de tripartiete bestuursvorm verder zijn opgeschoven in de richting van een zogenaamd gelijkwaardige positie van de drie partijen in het CBA. De overeenstemming over het niet in de wet opnemen van een AB is gegroeid vanwege het afwijzende standpunt van de minister en het geboden compromis van de overlegprocedure. Op de achtergrond zijn de opvattingen van de sociale partners van grote invloed. Onvermoeibaar herhalen zij hun standpunt dat een AB het principe van de tripartisering aantast en leidt tot 'vluchtgedrag' (weglopen voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid) van de andere partijen dan de overheid (van henzelf dus!). Zij vinden een medestander en gewillige spreekbuis in de vertegenwoordigers van Arbvo in de projectgroep, kerngroep en begeleidingsgroep. De tripartisering krijgt dus op het departement langzaam maar zeker meer grond onder de voeten. Dat geldt in veel mindere mate voor de eveneens beoogde decentralisatie. In de discussie over het één- of twee-organmodel was een grote meerderheid van de projectgroep, de kerngroep en de begeleidingsgroep voor het één-organmodel. In vergelijking met het alternatief van het twee-organmodel betekent deze keuze in ieder geval dat een grote meerderheid de mogelijkheden voor een centraal bepaald beleid wil openlaten. Behalve dat niet is gekozen voor het via eigen juridische eenheden vastleggen van de bevoegdheden van de RBA's, zijn ook binnen het één-organmodel tot nu toe geen wettelijke waarborgen ontworpen om de beleidsvrijheid van de RBA's te garanderen. Daar staat tegenover dat een meerderheid van de projectgroep en kerngroep kiest voor een relatief groot aantal RBA's (plusminus 40). In een verdeling van Nederland in 40 RBA-regio's is in elk geval de betrokkenheid van méér gemeenten mogelijk en kan men wellicht beter reageren op regionale

arbeidsmarktproblemen dan bij plusminus 20 RBA's het geval zou zijn. Maar hoewel de decentralisatiegedachte enig veld lijkt te winnen, blijft de behoefte aan centrale sturing sterker.

Het standpunt van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

Een schriftelijke reactie die de projectgroep ontvangt op haar in juni 1986 in alle achterbannen verspreide Hoofdstuk 6 is afkomstig van Arbvo⁴⁵. Eind augustus zijn op de jaarlijkse 'Oosterbeek-conferentie' van HID's en de Directie van Arbeidsvoorziening de standpunten over de inrichting en werkwijze van het toekomstig zelfstandige arbeidsvoorzieningsapparaat geformuleerd. Daarbij zijn de reacties van het overleg tussen GAB-directeuren betrokken. De vertegenwoordigers van Arbvo in de project- en kerngroep (Knol) en in de BG Miedema (Kruse) worden op de meeste punten gesteund in hun tot dan toe gekozen opstelling. Op de conferentie wordt gekozen vóór het één-orgaanmodel en tegen een AB voor de minister. Ook het standpunt dat er wel een hiërarchische relatie tussen CBA en RBA's moet bestaan, maar geen directe gezagslijn vanuit het centrale bureau naar de regionale bureaus, ondervindt instemming.

Op één belangrijk punt wijkt de 'achterban' af van de opstelling van hun vertegenwoordigers Knol en Kruse tot dusver (en tevens van de meerderheid van de projectgroep): zij kiezen voor een gebiedsindeling conform het standpunt van het IPO, EZ en de FNV en gaan uit van 20 tot 24 RBA's. In de argumentatie speelt een overheersende rol dat de gemeenten niet teveel invloed moeten krijgen op het arbeidsvoorzieningsbeleid: "De verwachting bestaat dat naarmate er meer besturen zijn, en deze lager in de organisaties ingevuld gaan worden, de mogelijkheden tot werkelijk besturen geringer zullen zijn. De beleidsruimte van lagere overheden is een andere dan van hogere overheden. Lagere overheden hebben m.n. tal van uitvoeringsopdrachten t.a.v. werklozenzorg, welke afstandelijk besturen kan bemoeilijken."⁴⁶ Ook bestaat er zorg of de afgevaardigden van werknemers en werkgevers in de RBA's wel voldoende bestuurskracht ten toon zullen spreiden. "Te vergaande kleinschaligheid zou tot gevolg kunnen hebben dat het lokale belang te zeer in denken en doen van bestuurders en bestuur prevaleert."⁴⁷ In diezelfde lijn ligt de keuze voor een provinciale vertegenwoordiger op een van de drie zetels in de RBA's.

Hoewel het standpunt over het aantal RBA's en de vertegenwoordiging van de provincie niet overeenkomt met de eerdere voorkeur van Arbvo in projectgroep, kerngroep en begeleidingsgroep, ziet met name Kruse als voordeel van een kleiner aantal RBA's dat zo het meso-niveau in de organisatie definitief kan worden afgeschaft. Tot de standpunten die "in gezamenlijk overleg tussen de Hoofdingspecteurs-Directeuren en de Directie van

Arbeidsvoorziening"⁴⁸ eind augustus 1986 werden geformuleerd behoort dan ook dat er geen bestuursniveau moet komen tussen centraal en regionaal bestuur. De keuze voor RBA's met een grotere schaal heeft bovendien als achtergrond dat de 'periferie' van Arbvo niet graag heeft dat de toekomstige bestuurders hen direct op de vingers kijken. De in de tweede helft van de jaren tachtig aarzelend op gang komende grotere beleidsvrijheid van de arbeidsbureaus (nauw samenhangend met de reorganisatie-perikelen die het centrale niveau bezig hielden) lieten zij zich niet graag afnemen. Vandaar ook dat er 'zeer grote aarzelingen' waren bij het voorstel van de project-groep om voor elk RBA een (voltijds) onafhankelijk voorzitter te benoemen. Die zou wel eens teveel op de stoel van de GAB-directeur of regio-directeur kunnen gaan zitten: "Het gevaar is dan niet denkbeeldig dat deze zich te zeer met de dagelijkse praktijk van het managen van de uitvoeringsorganisatie bezig houdt."⁴⁹.

De ambtenaren van Arbeidsvoorziening blijken al met al bij de voorbereiding van het wetsontwerp braaf aan de leiband van de vertegenwoordigers te lopen. Alleen op het punt van het aantal te formeren RBA's is de aversie tegen gemeentelijke invloed (nog) sterker dan op centraal niveau. Bovendien wil de 'achterban', in elk geval geldt dat voor de GAB-directeuren, de RBA-bestuurders liever een beetje op afstand houden om zodoende als uitvoeringsorganisatie een eigen beleidsvrijheid te behouden. De standpunten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie weerspiegelen dus enerzijds een voorkeur voor een centraal geleide organisatie (keuze voor één-orgaanmodel met gezagslijn tussen CBA en RBA's), anderzijds wordt het streven naar decentralisatie voornamelijk geïnterpreteerd als een grotere beleidsvrijheid voor de uitvoeringsorganisatie (de arbeidsbureaus) en niet voor de regionale besturen. De keuze voor tripartisering wordt bij dit alles beschouwd als "een gepasseerd station"⁵⁰.

Mogelijkheden tot centrale sturing worden opgehouden

Hoezeer de voortgang van de wetsvoorbereiding afhankelijk is - of wordt gemaakt - van de consensus tussen en met de sociale partners, blijkt onder andere in de vergadering van 6 oktober 1986 van de BG Miedema. Daarin stelt de SG dat de bespreking van Hoofdstuk 9 over de Financiën, hoewel eigenlijk al voor 22 september geagendeerd, nog wordt aangehouden. Maar de SG was gebleken "dat de standpunten van sociale partners in beweging waren gekomen. Het leek toen beter de uitkomsten daarvan af te wachten."⁵¹. Ook wordt melding gemaakt van een aanstaand overleg tussen minister van Financiën Ruding en De Koning over de financiële structuur van het CBA. Op aandrang van de sociale partners wordt de projectgroep weer nieuw leven ingeblazen. In het overleg tussen regering en sociale partners op 31 oktober 1986 tonen de sociale partners, in het bijzonder de FNV, zich

ontevreden "over het trage voortgangstempo van de tripartisering arbeidsvoorzieningen."⁵² In november vergadert de projectgroep meteen drie keer, dat is in één maand méér dan in het half jaar daarvoor.

Op 21 november stelt zij Hoofdstuk 9 over de Financiën vast, zij het inclusief de meeste eerdere geschilpunten. Die betroffen onder meer de omvang van de Rijksbijdrage en de financiële verhouding CBA-RBA's. Wat betreft de Rijksbijdrage: de zogenaamde 'bruidsschat' aan het toekomstige tripartiete arbeidsvoorzieningsorgaan blijkt 'momenteel voorwerp van intern overheidsberaad' te zijn. De Koning onderhandelt met collega Ruding om de bruidsschat zo ongeschonden mogelijk door de voorgenomen bezuinigingsronde te krijgen. De sociale partners maken zich grote zorgen over de 'signalen' die hen bereiken over reductie van de financiële middelen en de argumentatie van de minister van Financiën hiervoor. Ruding zou na 1991 niet langer de f 500 miljoen voor aanvullend beleid willen betalen en er van uitgaan dat de sociale partners via premieheffing dit deel van de financiering moeten overnemen (het gaat om een kwart tot een derde van de totale Rijksbijdrage aan het AFA). Onder verwijzing naar de eerdere toezeggingen van de minister van SZW maakt met name de FNV zich opnieuw erg kwaad: "De FNV zou van u graag opheldering ontvangen over genoemde berichten. Het zal duidelijk zijn, dat een en ander een zware wissel trekt op een voorspoedige afronding van de tripartiseringsoperatie."⁵³

Behalve dat de Rijksbijdrage in Hoofdstuk 9 nog in het ongewisse verkeert, is ook nog geen overeenstemming gevonden over de relatie tussen CBA en RBA's in financieel opzicht. Daarbij zijn de meningen verdeeld over drie groepen: één groep (bestaande uit de voorstanders van het één-organmodel minus O&W en Financiën) die vindt dat het CBA de middelen verdeelt met inachtneming van een minimum-totaalbedrag voor regionaal beleid - naast bedragen voor landelijk gewenst sectoraal en categoriaal beleid - en een minimum per RBA; vervolgens de vertegenwoordigers van O&W en Financiën die tegen deze minima zijn gekant want "Dit beperkt naar hun oordeel de flexibiliteit van het landelijk te voeren beleid."⁵⁴ De derde groep wordt gevormd door de voorstanders van het twee-organmodel (BiZa en de VNG). Zij "bepleiten in financieel opzicht verdergaande zekerheden voor de RBA's. (...) Zij menen dat er een wettelijke toedeling van regionale middelen dient plaats te vinden door middel van een objectieve verdeelsleutel."⁵⁵

Op een paar andere punten is de projectgroep het wel eens geworden. Het CBA krijgt onder voorwaarden (gekwalficeerde meerderheidsbeslissing plus goedkeuring door minister van SZW) de bevoegdheid over te gaan tot premieheffing en/of toepassing van het profijtbeginsel. Het CBA mag de ESF-subsidies op arbeidsvoorzieningsterrein coördineren. Het CBA mag een

financiële reserve vormen, maar die reserve mag niet te groot worden. Het CBA keurt de begroting van de RBA's goed, waarbij de RBA's de speelruimte krijgen om binnen een goedgekeurde begroting de afzonderlijke posten met maximaal 20 % te verhogen of te verlagen mits het totaalbedrag niet wordt overschreden. En de goedkeuring van de begroting van het CBA geschiedt door de minister van SZW, niet op inhoudelijke gronden, maar op basis van een financieel-technische toets, dat wil zeggen met het criterium of het AFA een financieel verantwoorde dekking biedt voor de begroting van het CBA.

Het grootste geschilpunt in de projectgroep ligt dus in de financiële verhouding tussen CBA en RBA's waarbij de voorkeur varieert van een sterk centraal bepaald beleid (O&W en Financiën) naar een bij wet gegarandeerde en volgens objectieve maatstaven bepaalde beleidsvrijheid voor de RBA's (BiZa en VNG). De overige projectgroepleden nemen op het eerste gezicht een tussenpositie in, maar in feite kiezen zij voor een centralistisch beleid. Dat blijkt op drie manieren. Ten eerste willen zij het CBA de verdeling van de middelen laten vaststellen en niet een wettelijk vastgelegde verdeelsleutel hanteren. Ten tweede willen zij de minimum bedragen voor regionaal beleid en per RBA als percentages van het totaalbudget niet in de wet vastleggen. En ten derde vindt in hun voorstel de verdeling van het budget door het CBA niet alleen plaats op basis van gegevens over de arbeidsmarktproblematiek (de 'objectieve criteria' van BiZa en de VNG) maar ook op basis van de beleidsprestaties van de RBA's. De verdeling van de financiële middelen kan dus worden ingezet om het beleid van de RBA's - waar nodig naar het oordeel van het CBA - te sturen. Een grote meerderheid van de projectgroep kiest daarmee bij de vaststelling van Hoofdstuk 9 voor een financiële structuur waarbij de mogelijkheden voor centrale sturing volop worden opgehouden vanwege het ontbreken van wettelijke garanties voor de handelingsvrijheid op het regionale niveau.

Een tweeslachtig advies aan het Toporgaan

De perikelen rond Hoofdstuk 9 hebben een vertragend effect op het advies aan het Toporgaan over de 'beslispunten' uit Hoofdstuk 6, dat in een nieuwe indeling overigens Hoofdstuk 5 heet. Hoewel al in augustus over een dergelijk advies was vergaderd, ontvangt het Toporgaan pas in november 1986 een stuk over de "Voortgang bij de voorbereiding van het wetsontwerp Arbvo-tripartite en te bespreken beslispunten"⁵⁶. Wat betreft de eerdere drie hoofdpunten waarop verschil van mening bestond, namelijk de relatie CBA-centrale overheid, de verhouding tussen de besturen op nationaal en regionaal niveau en de gebiedsindeling, wordt door de BG Miedema alleen advies gegeven over de laatste twee. De kwestie of er een aanwijzingsbevoegdheid moet komen is van de agenda afgevoerd, omdat "de Minister van SZW in

deze reeds een beslissing (heeft) genomen die inhoudt dat de Minister van SZW geen aanwijzingsbevoegdheid krijgt."⁵⁷ De BG Miedema adviseert vervolgens aan het Toporgaan het één-orgaanmodel met "elementen voor een zo groot mogelijke regionale beleidsvrijheid"⁵⁸. Met die waarborgen bedoelt de BG Miedema een wettelijk vastgelegde verdeelsleutel voor regionaal beleid en RBA-budgetten (in afwijking van de projectgroep wordt voorgesteld de verdeelsleutel niet door het CBA te laten bepalen maar wettelijk vast te leggen, echter opnieuw zonder percentages te noemen); een procedure van voorbereiding en vaststelling van landelijke en regionale beleidsplannen, waarbij de RBA's inspraak krijgen; het al genoemde schuiven met begrotingsposten tot maximaal 20% (is dit regionale beleidsvrijheid of noodzakelijke flexibiliteit bij uitvoering van beleid) en het instellen van een geschillencommissie, die adviseert bij geschillen tussen CBA en RBA's. Wat betreft de gebiedsindeling en het aantal RBA's laat de BG Miedema de keuze geheel aan het Toporgaan, onder vermelding van de voorkeur van Arbvo voor plusminus 20 RBA's en het ontbreken van een duidelijke voorkeur bij de rest van het departement. Het belang van het advies van de BG Miedema ligt dus vooral in de poging om met de keuze voor het één-orgaanmodel tegelijkertijd wat meer waarborgen voor decentralisatie in te bouwen. In het Toporgaan zal dit ambtelijk top-advies evenwel door de minister worden getorpedeerd.

In deze periode van consultatie en overleg in het eerste half jaar na het einde van het kabinet Lubbers I is de positie van de sociale partners in de voorgenomen tripartisering verder versterkt. Was een jaar eerder de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van SZW nog onderdeel van het compromis over de financiering, inmiddels is deze onderhandelingswinst door de minister zelf cadeau gedaan. Dat gebeurde weliswaar in overeenstemming met de opvatting van een meerderheid der projectgroep, maar tegen de zin van een meerderheid van het departement en vóórdat zijn topambtenaren hem daarover via de gebruikelijke kanalen (in het Toporgaan) hadden geadviseerd. Op het punt van de decentralisatie zijn de opvattingen ambivalent. Aan de ene kant zien we een toename van het aantal papieren steunbetuigingen aan het decentralisatieprincipe; aan de andere kant wijzen de ingenomen standpunten van de meeste betrokkenen bij de wetsvoorbereiding, inclusief de organisaties van werkgevers en werknemers, op z'n minst op koudwatervrees bij het uit handen geven van het arbeidsvoorzieningsbeleid aan Regionale besturen. Het vergunningenstelsel voor de particuliere arbeidsbemiddeling is in deze fase niet aan de orde. En dat geldt opnieuw ook voor het inhoudelijke beleid, zowel wat betreft de 'strategische keuzes' als voor de uitvoering. Wel is hier en daar overleg geopend over samenwerking met andere beleidsterreinen, maar daarover meer in de volgende en laatste fase van de projectgroep.

Fase 3 Een broze balans

In deze laatste fase van het werk van de projectgroep wordt ondanks de verschillen van inzicht een eindrapport geconcipeerd. Meest interessant in deze periode zijn de tussentijdse ministeriële opvattingen over het wetsontwerp, de informatie aan de Kamer en de resultaten van besprekingen met andere ministeries co beleidsvelden over inbreng en afstemming van beleid.

De minister hakt opnieuw een knoop door

In de vergadering van de projectgroep op 12 december 1986 wordt verslag gedaan van de discussie in het Toporgaan over de hoofdstukken uit de memorie van toelichting die inmiddels waren 'vastgesteld' in de projectgroep. Omdat de ambtelijke aanwezigen nauw betrokken waren geweest bij het voorliggende advies van de BG Miedema, gaat het in feite om de beslissingen van minister De Koning en diens staatssecretaris De Graaff. Met de pogingen van de BG Miedema om (enige) wettelijke waarborgen voor regionale beleidsvrijheid binnen het één-orgaan-model te creëren, maakt de minister korte metten. Weliswaar kiest hij voor het één-orgaanmodel, maar "Hij voelt weinig voor een interne commissie van beroep voor behandeling van geschillen tussen CBA en RBA's. Het vastleggen van de landelijke en regionale beleidsruimte door een verdeelsleutel in de wet op te nemen vindt hij te star."⁵⁹. De minister laat die verdeelsleutel liever over aan het CBA. Wat betreft de schaal van de regio's lopen de meningen tussen het politieke duo van SZW wat uiteen: "de Minister (is) geneigd te kiezen voor een vrij grote schaal met 20 a 30 RBA's. De staatssecretaris had voorkeur voor plusminus 40."⁶⁰. De overheidsvertegenwoordiging in de RBA's wordt met de gebiedsindeling verbonden: bij rond de 20 RBA's is één van de drie overheidszetels voor de provincie; bij rond de 30 RBA's gaan alle zetels naar de gemeenten. Verder is de minister akkoord met een onafhankelijke voorzitter voor het CBA zoals ook de projectgroep en de BG Miedema hadden voorgesteld (in tegenstelling tot het kabinetsbesluit van april 1985, waarin de voorzittersrol voor de minister van SZW werd geclaimd) en met een onafhankelijke voorzitter voor elk RBA, mits op deeltijd basis.

Opnieuw pleegt de minister hier een belangrijke politieke interventie tijdens de ambtelijke voorbereiding van het wetsontwerp. Nadat hij enkele maanden eerder zijn AB uit de discussie nam, conform de wens van de sociale partners en de DG Arbvo, volgt hij nu opnieuw de voorkeuren van (onder andere) de sociale partners en Arbvo voor het één-orgaanmodel, waarin de verhouding tussen CBA en RBA's aan de bestuurlijke praktijk wordt overgelaten. Negeerde hij bij het terugtrekken van zijn aanwijzingsbevoegdheid de wens van de meerderheid van zijn departement, nu volgt hij wel het departementale advies op over het één-orgaanmodel, maar wijst de hierbinnen voorgestelde waarborgen voor decentralisatie af. Maar vanuit BiZa en de

VNG wordt de strijd voor het twee-orgaanmodel (wat nu correcter het meerorganenmodel heet) niet opgegeven. De vertegenwoordiger van BiZa in de projectgroep heeft het meerorganenmodel uitgewerkt inclusief de financiële consequenties. In de projectgroepvergadering van 12 december wordt afgesproken "dat deze tekst toegevoegd wordt aan Hoofdstuk 9 waarna de discussie over beide modellen zo spoedig mogelijk naar bestuurlijk niveau wordt getild."⁶¹ Dat wil zeggen, dat de minister er maar met zijn collega Van Dijk van BiZa over moet gaan praten. Het komt in dit licht niet zo slecht uit dat de minister van SZW enkele maanden later op BiZa de wegens ziekte tijdelijk uitgevallen Van Dijk gaat vervangen⁶².

De samenhang met andere beleidsvelden blijft mager

In de opvattingen van de SER, zowel als van het kabinet werd uitgegaan van Arbeidsvoorziening 'in brede zin'. Wat dat precies betekende werd nergens expliciet verwoord, maar de strekking was dat het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan, met haar bestuurders uit de hoek van de sociale partners en vanuit verschillende departementen, borg stond voor een breder beleidspakket dan het oude Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening. En niet alleen moest er door het CBA en de RBA's méér te besturen zijn dan de bestaande activiteiten van de arbeidsbureaus, ook moest er een betere afstemming komen tussen het eigen beleid van Arbeidsvoorziening en het beleid van anderen. Bij die 'anderen' werd zowel (door de overheid) gedacht aan de sociale partners met hun CAO-afspraken, als (door de sociale partners) aan bijvoorbeeld beleidsterreinen van O&W en van EZ. In de gehele voorbereiding van het wetsontwerp tot nu toe waren echter de relaties met andere beleidsvelden, qua inbreng in het CBA en qua afstemming met het CBA, een onderbelicht thema. In de laatste fase van de projectgroepwerkzaamheden moest hieraan noodgedwongen nog enige aandacht worden besteed. Het ging daarbij om de relaties met het beleid van Financiën, van BiZa, van O&W, van EZ en van SZW zelf.

Wat Financiën betreft resulteerde het overleg op bestuurlijk niveau in een relatief succes voor de minister van SZW. De voorgenomen bezuiniging op het beleid en het personeel van Arbeidsvoorziening van jaarlijks 56 miljoen gulden werd gereduceerd tot ruim 35 miljoen. En het plannetje van Ruding om alsnog de sociale partners (via premieheffing) een belangrijk deel van het arbeidsvoorzieningsbudget te laten opbrengen door de 500 miljoen voor aanvullend beleid vanaf 1991 in te trekken, ging voorlopig van de tafel⁶³. BiZa, dat wel al op 1 september 1986 had laten weten zich vrijwillig terug te trekken voor een zetel in het CBA⁶⁴, bleef echter hardnekkig haar pleidooi voor decentralisatie via het meerorganenmodel volhouden en zou pas na het eindrapport van de projectgroep in april 1987 en vóór de behandeling in de ministerraad begin september 1987, haar verzet opgeven.

Bij O&W en EZ ging het in de eerste plaats om een beleidsmatige inbreng in het CBA. Beide toekomstige deelnemers aan het tripartiete bestuur waren daarmee aanvankelijk niet bepaald scheutig. Maar na intensief top-ambtelijk overleg in gezelschap van minister Deetman kwam O&W over de brug. Op 6 oktober 1986 feliciteerde de SG in een vergadering van de begeleidingsgroep de DG Arbvo Kruse met zijn succes bij Deetman. De voorgenomen O&W-inbreng van de 'deeltijdse beroepsopleidingen en de leerlingpraktijk-component op primair en secundair niveau' in het CBA wordt betiteld als een 'doorbraak', waaraan de SG toevoegt: "Het is nu zaak ook EZ er goed bij te betrekken"⁶⁵. Maar EZ voelt daar niets voor. Als dit departement in januari 1987 eindelijk met haar inbreng aan komt zetten, blijkt het maximaal te gaan om een -eventueel- onder CBA-bestuur te brengen bedrag van 16 miljoen voor scholingscursussen voor (aspirant)ondernemers. EZ haast zich bovendien de handen vrij te houden voor een eigen beleid op Arbvo-scholingsgebied: "Overigens sluit dat niet uit dat EZ ook buiten het terrein van het CBA steun kan geven, afhankelijk van de uiteindelijk te kiezen doelgroep van het CBA."⁶⁶. In het eerste halfjaar van de projectgroep was al duidelijk geworden dat EZ in elk geval geen heil zag in het opnemen van beleid voor kansarme groepen in de wet.

Was EZ voortdurend bang dat het CBA z'n goede geld naar de zwakkere op de arbeidsmarkt zou dragen; SZW was intussen vanuit de omgekeerde veronderstelling druk doende het aanstaande beleidsvacuüm voor 'kansarme groepen' te vullen. Maar dat was tegen het zere been van de projectgroep. In het kader van de 'Beleidsmatige ontvlechting' zijn de sociale partners, evenals de vertegenwoordigers van Financiën en het IPO in de projectgroep "verontrust over berichten dat bij SZW een hele club bezig blijft met het voorzieningenbeleid voor kansarmen"⁶⁷. Kennelijk wil een groot deel van de projectgroep niet dat de overheid zich buiten het CBA met de 'zwakkere' op de arbeidsmarkt blijft bezighouden, ondanks het feit dat de projectgroep zelf geweigerd heeft deze categorie enige prioriteit te geven in het toekomstige beleid van Arbeidsvoorziening.

Inhoudelijke vernieuwing wordt uitgesteld

Tenslotte is er de reactie van de Emancipatieraad op de plannen tot tripartisering en decentralisatie zoals die zijn uitgewerkt in het concept-Hoofdstuk 6 door de projectgroep. In het advies van de Emancipatieraad dat in het najaar van 1986 wordt ontvangen geeft de ER met argumenten aan waarom zij - per saldo - huiverig is dat het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan in vergelijking met de bestaande situatie minder aandacht zal besteden aan de verbetering van de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces. Enkele van die argumenten zijn dat de sociale partners, in het bijzonder de werkgevers, zich tot op heden bepaald geen actieve pleitbezorgers hebben getoond van de

belangen van vrouwen. De Emancipatieraad verwacht dat de tripartiete structuur in plaats van tot emancipatie, zal leiden tot versterking van de belangenbehartiging van 'zittende' groepen op de arbeidsmarkt. Des te meer geldt deze verwachting vanwege de instelling van regionale besturen. Onzeker is of de toekomstige RBA's de huidige centraal bepaalde emancipatiedoelstellingen zullen overnemen. Daarom adviseert de ER tot het opnemen van de nodige wettelijke waarborgen⁶⁸.

Bij de behandeling van het ER-advies in de projectgroep op 6 februari 1987 wordt nogmaals duidelijk dat de overgrote meerderheid zo min mogelijk wettelijk wil vastleggen over het beleid. Dus: geen stimulering van positieve actie in de bedrijven, geen quoteringen, geen verplichte bedrijfsrapportage over wervings- en selectiebeleid, geen minimum van één vrouw per geleding in de besturen. Zelfs wil de projectgroep (met uitzondering van BiZa en SZW) niet in de memorie van toelichting opnemen dat met het arbeidsvoorzieningsbeleid "mede een bijdrage geleverd wordt aan de doelstelling van een evenredige deelname van vrouwen in het arbeidsproces."⁶⁹ De werknemersorganisaties vinden positieve actie meer iets voor de vakbeweging, en willen over de hele linie van de emancipatie-voorstellen niet gebonden zijn. De werkgevers vinden emancipatie een 'overheidsdoelstelling' en wijzen het advies in tactische bewoordingen af. Wat de overheidsvertegenwoordigers betreft: "EZ heeft telefonisch laten weten dat zij niet instemmen met de adviezen van de Emancipatie Raad"⁷⁰. Dat geldt ook voor de ambtenaren van andere departementen, al overwegen enkelen of er wellicht iets van een emancipatie-doelstelling in de memorie van toelichting zou kunnen komen. In emancipatoir opzicht blijkt de projectgroep dus een buitengewoon behoudend gezelschap te zijn. Maar in feite is zij dat überhaupt. Het is vanwege het verhoudingsgewijs radicale karakter van het ER-advies dat nog eens goed naar voren komt hoezeer de projectgroep op alle mogelijke manieren probeert de handelingsvrijheid van het toekomstige CBA te maximaliseren en elke vernieuwing van bestuur en beleid behalve de tripartisering - althans voorlopig - verre te houden.

Over het geheel genomen zijn de afspraken over een verbetering van de samenhang van het arbeidsvoorzieningsbeleid met hiervoor in aanmerking komende beleidsterreinen zeer mager. Het enige ministerie dat een substantiële inbreng in het CBA belooft is O&W. Maar het principe-akkoord met Deetman dat eind 1986 door het kabinet wordt bekrachtigd, brengt aanvankelijk veel onduidelijkheid en nieuwe discussiepunten met zich mee⁷¹. Het wetgevingsproces wordt er ook niet eenvoudiger op nu rekening gehouden moet worden met de eveneens in ontwikkeling zijnde wetgeving op onderwijsterrein (in het bijzonder de Kaderwet Volwasseneneducatie, de bijbehorende Invoeringswet, en de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs).

Niettemin betekent de beleidsmatige inbreng van O&W tenminste een gedeeltelijke verwezenlijking van de 'brede' betekenis van Arbeidsvoorziening. De andere departementen, in het bijzonder EZ, en de sociale partners steken hierbij schraal af. Hun houding is er een van: eerst de kat maar eens uit de boom kijken en intussen ons zo min mogelijk binden.

Informatie aan de Vaste Kamercommissie voor SZW

Terwijl de laatste maanden van de projectgroep worden besteed aan het bespreken van de eerder genoemde relaties met andere beleidsvelden en met het 'afconcluderen' van de laatste hoofdstukken uit de memorie van toelichting, wordt de tijd rijp geacht om de Tweede Kamer te informeren over de hoofdlijnen van de nieuwe wet. Het parlement en in het bijzonder de Partij van de Arbeid had hierop aangedrongen bij de Algemene Beschouwingen van een half jaar geleden. De laatste keer dat de Kamer formeel wat had vernomen over de tripartiseringsplannen bij Arbeidsvoorziening was in 1985 bij het kabinetsbesluit over het SER-advies. In de brief die de minister op 20 maart 1987 verstuurt wordt de Kamer geïnformeerd over de motieven van het kabinet voor de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, de voorgeschiedenis tot nu toe en de belangrijkste 'discussie- en beslispunten'. Op dat moment verwacht de minister het wetsontwerp na het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen.

Uit de motivering van de "principiële keuze (...) voor een deling van de verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid met de sociale partners en tegelijkertijd voor een verdergaande decentralisatie"⁷² blijkt dat het kabinet - en dat werd niet eerder zo expliciet verwoord - met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet uit is op een veel verdergaande beïnvloeding van de processen op de arbeidsmarkt dan voorheen bereikt kon worden. Eerst legt de minister tegenover de Kamer de nadruk op de huidige beperkte invloed van de overheid op de arbeidsmarkt en op de geringe effectiviteit van het eigen beleid vanwege de afhankelijkheid van medewerking van sociale partners, van individuele ondernemingen en van lagere overheden. Hij spreekt de verwachting uit dat een effectiever beleid gerealiseerd kan worden "wanneer de partijen die het beleid gestalte moeten geven ook voor de formulering van dat beleid directe verantwoordelijkheid dragen. Ook kunnen veel knelpunten op de arbeidsmarkt worden voorkomen of opgelost met behulp van het eigen beleid van de belangrijkste betrokken partijen. *Het tweede resultaat van de samenwerking kan op den duur het eerste in belang zelfs verre gaan overtreffen.*"⁷³(cursivering NvG). Met andere woorden, niet alleen wordt verwacht dat het nieuwe beleid succesvoller zal zijn dan het oude, maar ook dat de betrokkenheid van de sociale partners in de nieuwe structuur preventief werkt voor de problemen.

Na een schets van de voorgeschiedenis van het wetsontwerp, waarin overigens de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van SZW in het compromis over de financiering met de sociale partners in september 1985 uit de informatie is weggelaten, wordt de Kamer op de hoogte gesteld van de hoofdlijnen van de nieuwe wet. Deze hoofdlijnen, die tevens de belangrijkste 'discussie- en beslispunten' vormen, betreffen 'de verhouding van de Centrale Overheid tot het Tripartite Arbeidsvoorzieningsorgaan', de financiële zelfstandigheid van het CBA, de relatie tussen CBA en RBA's en het aantal regio's voor de Arbeidsvoorziening. De inmiddels bekende verschillen van opvatting over deze punten worden uit de doeken gedaan: wel of geen aanwijzingsbevoegdheid, één- of meerorganenmodel, 20 of 40 RBA's. Ook de punten waarop de projectgroep het wel eens is passeren de revue: een 'dubbel slot' op de Rijksbijdrage aan het AFA (dat wil zeggen dat verandering van de Rijksbijdrage wijziging van twee wetten met zich meebrengt), een procedure voor de totstandkoming van beleidskaders en -plannen, en de gekwalificeerde meerderheid die nodig is voor belangrijke beslissingen in het CBA. Ter ondersteuning van de vermelde motivatie van het kabinet bij haar keuze voor tripartisering en decentralisatie is de informatie naar de Kamer aangekleed met een paragraaf over de 'Beleidsmatige inbreng van de partijen in het bestuur'. De geringe wapenfeiten op dit terrein spreken echter voor zich.

De informatie van de minister aan de Vaste Kamercommissie maakt duidelijk dat het kabinet vergaande pretenties heeft met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, die echter niet worden ondersteund door de feiten. Niet alleen hebben de sociale partners, alsook de departementen (met uitzondering van O&W) en de lagere overheden tot nu toe nog niets méér bijgedragen aan Arbeidsvoorziening dan hun instemming om in de toekomst te gaan besturen. Ook duidt de houding van hun vertegenwoordigers in de projectgroep niet bepaald op een brandend verlangen om in de nabije toekomst bijvoorbeeld de arbeidsmarktafspraken in CAO-verband, het regionaal-economisch beleid van EZ en de provinciale en gemeentelijke werkgelegenheidsprogramma's onder bestuur van CBA en RBA's te brengen. De Kamer wordt dus geconfronteerd met een aanstaand wetsontwerp waarvan de motivatie niet overeenstemt met de feiten noch met de houding van de betrokken bestuurspartners en waarin op praktisch alle hoofdpunten nog geen eenduidige voorstellen bestaan. Niettemin wenst een meerderheid van de Kamer geen politieke richtlijnen te verstrekken bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel. CDA en VVD staan in principe positief ten opzichte van de voorgenomen tripartisering en wachten het wetsvoorstel af. De PvdA, die in het door haar aangevraagde interpellatiedebatje op 11 juni 1987 'hoofdlijnen' wil meegeven aan de minister, staat in deze wens alleen⁷⁴.

Eindrapport 'Projectgroep Arbeidsvoorziening - Tripartite'

Op 15 april 1987 verschijnt het eindrapport van de projectgroep. Aan de anderhalf jaar die nodig was om dit rapport uit te brengen en aan de inhoud van het rapport waarin op hoofdpunten geen consensus is gevonden, valt te zien dat de projectgroep-formule in feite is mislukt. Deze formule vormde immers een poging tot ontsnapping aan de trage, complexe en door tegenstellingen getekende besluitvorming in de bureaucratie. Maar de brede samenstelling van de projectgroep, haar relatief onafhankelijke positie en de persoonlijke titel waarop ambtenaren en beleidsmedewerkers van sociale partners aan de projectgroep deelnamen, konden niet voorkomen dat op de voornaamste punten van de wet verschillen van opvatting bleven bestaan.

De verschillen concentreren zich op twee belangrijke kwesties: wat is de betekenis van tripartisering voor de invloed van de overheid op het toekomstige arbeidsvoorzieningsbeleid en welke inhoud wordt gegeven aan het principe van decentralisatie in de verhouding tussen centraal en regionaal bestuur. Bij de eerste kwestie kiest een meerderheid van de projectgroep voor verwerping van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister. De sociale partners en de vertegenwoordiger van SZW doen dit van harte. De deelnemers van O&W, EZ, BiZa en IPO stemmen in met enige aarzeling, vanwege hun vrees dat de slagvaardigheid van het nieuwe bestuur kan worden aangetast door de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over belangrijke zaken zoals het jaarlijkse beleidsplan en de begroting. Het ministerie van Financiën blijft de enige harde voorstander van een aanwijzingsbevoegdheid, en wenst bovendien een inhoudelijke goedkeuring van de minister voor het beleidsplan en de begroting van het CBA. De VNG komt in het eindrapport nog met een vernuftig plannetje om binnen het AFA een deel van de middelen te reserveren voor moeilijk plaatsbare werklozen. Als dit in de wet zou worden opgenomen, vindt de VNG de aanwijzingsbevoegdheid niet meer nodig.

Wat betreft de verhouding tussen de bestuurslagen, kiest de projectgroep in meerderheid voor een centralistisch model, het één-orgaan-model. Wel zijn de voorstanders van dit model inmiddels overtuigd geraakt van het belang van enige wettelijke waarborgen voor regionale beleidsvrijheid op budgettair terrein. Het gaat dan om het vastleggen van een gedeelte van het budget voor regionaal beleid, en hierbinnen van een verdeling over de regio's. Ook wordt gesproken van een zekere beperking van de procentuele schommelingen van deze bedragen van het ene jaar op het andere, en van 'enige algemene criteria' voor de verdeling van het regionale budget over de regio's. Nog steeds is echter een minderheid van de projectgroep voorstander van het meerorganenmodel.

De gebiedsindeling en het daaruit resulterende aantal RBA's blijft eveneens een discussiepunt, zij het dat de projectgroep deze verdeling unaniem niet in de wet wil opnemen. Behalve BiZa, die de gebiedsindeling per AMvB wil vastleggen, vindt de projectgroep dat een zaak voor het CBA. De voorkeuren lopen intussen nog steeds uiteen tussen plusminus 20 RBA's (FNV, IPO en EZ) en rond de 40 RBA's (overigen). Zowel wat de verhouding tussen CBA en de Rijksoverheid aangaat, als wat betreft de verhouding tussen CBA en RBA's wordt door een meerderheid van de projectgroep veel waarde gehecht aan de voorgestelde overlegprocedures (die overigens niet in de wet worden vastgelegd, volgens het eindrapport, maar in een 'huishoudelijk reglement' van het CBA). Een paar kleinere punten uit het eindrapport betreffen de opname van de evenredigheidsdoelstelling in navolging van onder andere het advies van de ER, de qua toonzetting en aantal pagina's (maar niet qua materiële inbreng) verbeterde bijdrage van EZ en de pro memorie paragraaf over scholing (daarover heerst nog teveel onduidelijkheid). Behalve de weergave van de doelstelling van Arbeidsvoorziening staat er niets in het eindrapport over de hoofdlijnen van het beleid. Dat betekent dat er bij de voorbereiding van het wetsvoorstel geen afspraken zijn vastgelegd over het bereiken van sociale doelstellingen, zoals een verbetering van de arbeidsmarktpositie van 'kansarme groepen'. Van overheidswege wordt er voor gekozen om het eventuele handhaven, uitbreiden of afschaffen van dergelijke doelstellingen over te laten aan het toekomstige tripartiete bestuur.

Wel is er een hoofdstuk 'Regelgeving' opgenomen waarin de vergunningsplicht voor particuliere arbeidsbemiddeling aan de orde is. In dit hoofdstuk blijkt dat de overheid dan wel af wil zien van haar wettelijke monopolie op de arbeidsbemiddeling, maar dat er de nodige argwaan bestaat om de privé-initiatieven de vrije hand te laten. De projectgroep stelt voor om het verbod op arbeidsbemiddeling met winstmotief op te heffen en een vergunningsregime in te stellen: "Zowel uit een oogpunt van preventie van misstanden als uit een oogpunt van het tegengaan van segmentatie verdient het aanbeveling in de Arbeidsvoorzieningswet arbeidsbemiddeling aan een vergunningsplicht te binden. Via het stellen van vergunningsvoorwaarden kan de ontwikkeling van arbeidsbemiddelingsactiviteiten beheerst verlopen en kan tussen de openbare arbeidsbemiddeling en de door anderen verzorgde bemiddeling voldoende afstemming en samenwerking worden bewerkstelligd. Gezien het verminderde gevaar van ontsporing, (...) en gezien de sturingsmogelijkheden die een vergunningsplicht verschaft, is het niet noodzakelijk voor arbeidsbemiddeling met winstoogmerk een verbod te handhaven."⁷⁵. Het bepalen van de nadere voorwaarden voor het verlenen van een vergunning wil de projectgroep overlaten aan het CBA, waarbij zij als algemene criteria formuleert "het beschermen van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt en/of de belangen van betrokken arbeidskrachten of beroepsbeoefenaren."⁷⁶.

De projectgroep kiest voor flexibiliteit

In totaliteit laat het eindrapport van de projectgroep zien, dat het uitgangspunt van een even zwaarwegende inbreng van de drie partijen in het tripartiete bestuur, ondanks de eenzijdige overheidsfinanciering, gemeengoed is geworden bij een grote meerderheid van de projectgroep. De aanvankelijke groep voorstanders van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (Financiën, BiZa en VNG) is uitgedund tot Financiën, terwijl de VNG nog een slag om de arm houdt. Dat betekent in feite dat de grote meerderheid der projectgroep bereid is Arbeidsvoorziening 'los' te laten en ervan uitgaat dat de overheidsdoelstellingen in goed overleg met de sociale partners tot hun recht komen. Dit vertrouwen in het toekomstige beleid van het CBA geldt niet dat van de RBA's. Hier houden de deelnemers aan de projectgroep juist in meerderheid graag de centrale sturingsmogelijkheden open via de keuze voor het één-orgaan-model. Wel zien we in vergelijking met eerdere standpunten een grotere aandacht voor de beleidsvrijheid van de RBA's, maar de passages in het eindrapport hierover bevatten uiteindelijk slechts vage voorwaarden, aangezien nergens is aangegeven welk percentage van het totale budget voor beleid aan de regio's wordt toegewezen en wat de 'algemene criteria' voor de verdeling zijn. Wat betreft de particuliere arbeidsbemiddeling bepleit de projectgroep een vergunningsplicht waarmee het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan sturend kan optreden naar bemiddelingsinstanties, zowel naar particuliere ondernemingen als naar bijvoorbeeld sectorale initiatieven van werkgeversverenigingen en bonden en waarmee dus in principe een sterkere regulering van de bemiddelingsinitiatieven op de arbeidsmarkt mogelijk is dan voorheen.

Waar dat al in het verloop van de besprekingen in de projectgroep bleek, komt in het eindrapport opnieuw naar voren hoezeer de lijn wordt gevolgd om zoveel mogelijk handelingsvrijheid te creëren voor het toekomstige arbeidsvoorzieningsorgaan. Dat blijkt op het punt van de financiering, van het inhoudelijk beleid, van de relatie tussen CBA en RBA, van de verhouding tot het particuliere bemiddelingsinitiatief en wat betreft de inbreng en afstemming van beleid met andere actoren. Enerzijds is hier sprake van een bewuste keuze uit het oogpunt van bestuurlijke en beleidsmatige flexibiliteit in de toekomst. Anderzijds worden ook de nodige beslissingen doorgeschoven naar het CBA, omdat daarover nu geen overeenstemming te bereiken is.

6.3 Het wetsontwerp in de ministerraad

Alvorens de ministerraad zich kon buigen over de conclusies van de projectgroep, moest het eindrapport - dat de vorm had van een concept-memorie

van toelichting - gecompleteerd worden met het eigenlijke wetsontwerp. In het navolgende besteden we eerst aandacht aan deze 'juridische vertaalslag', om vervolgens de ministerraad aan het woord te laten over het wetsvoorstel voor Arbeidsvoorziening.

Juridische vertaalslag

Al tijdens de werkzaamheden van de projectgroep werd een juridische werkgroep ingesteld, bestaande uit een zevental juristen uit de verschillende onderdelen van het departement van SZW en voorgezeten door Ter Bals van WJA. Deze werkgroep had tot taak de 'uitgangspunten' van de projectgroep te vertalen in wetsteksten. De voorzitter van de werkgroep had zich beijverd voor een onafhankelijke status ten opzichte van de projectgroep en was daarin geslaagd: de werkgroep viel onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de SG. Dat bleek echter geen garantie om naar eigen inzicht te kunnen werken. De juridische werkgroep werd geconfronteerd met de nodige 'open einden' van de projectgroep, die aanleiding waren voor interpretatieverschillen. Met wat nu de enige juiste interpretatie was, bestond velerlei bemoeienis. Natuurlijk werden de voorzitter en secretaris van de projectgroep om raad gevraagd, maar ook de DG Arbvo deed uit eigen beweging de nodige duiden in het zakje, terwijl de juristen uit de werkgroep 'terugkoppelden' naar hun eigen DG's. In feite werd nu de rekening gepresenteerd van het gebrek aan consensus in de projectgroep en het vooruitschuiven van belangrijke keuzes.

De juridische werkgroep vatte haar taak serieus op en wilde bij elke formulering van de projectgroep eerst precies weten wat de bedoeling was alvorens een wettekst te ontwerpen. Hoewel inmiddels de nodige wetsartikelen waren opgesteld, bestond bij de DG Arbeidsvoorziening, diens plaatsvervanger en de projectgroepvoorzitter de indruk dat er weinig voortgang was. Zij betwijfelden bovendien of er wel voldoende bereidheid bestond bij de juristen en met name bij de voorzitter om het wetsontwerp tot stand te brengen. Zo lang het wetsvoorstel in handen was van de juristen hadden de ambtelijke top en de voorzitter van de projectgroep in elk geval weinig invloed op de voortgang. Op hun initiatief werd via tussenkomst van de SG en de minister de voorzittershamer overgedragen aan de plaatsvervangend DG Arbvo, Schoevaars. De juridische werkgroep werd door de nieuwe voorzitter onder grote druk gezet, zodat binnen enkele weken en nog vóór de zomer een eerste concept van het wetsontwerp gereed was. Vanaf dat moment werd de juridische werkgroep en met haar het departement van SZW niet meer betrokken bij het wetsontwerp. De verdere juridische begeleiding werd verzorgd door de directeur van WJA, Boumans, die daarvoor zijn VUT nog een jaar uitstelde. De dienstleiding van Arbvo en projectleider De Boer bewaakten in nauw contact met de SG en de minister

de verdere voorbereiding van het wetsontwerp.

De inhoud van de Ontwerp Arbeidsvoorzieningswet zoals die naar de ministerraad werd gestuurd, laat zien dat de juridische werkgroep de meerderheidsstandpunten van de projectgroep volgde. Gekozen werd voor tripartisering in zijn meest vergaande variant (geen AB, geen inhoudelijke goedkeuring van beleid en begroting door de minister en geen afspraken over inhoudelijk beleid of over porties van het budget voor kansarme werklozen). De mate van decentralisatie werd afhankelijk van het toekomstige CBA (één-orgaanmodel waarin de RBA's ondergeschikt zijn aan het CBA), waarbij het CBA wel bij wet verplicht werd tot het instellen van waarborgen voor regionale beleidsvrijheid. Op het punt van de particuliere arbeidsbemiddeling zien we nog het meest de overheid-oude-stijl aan het werk: het werkingsgebied van de vergunningsplicht wordt uitgebreid van de zogenaamde tweezijdige arbeidsbemiddeling (tegelijkertijd gericht op werkgever en werkzoekende) naar arbeidsbemiddeling überhaupt. Dat betekent dat ook de zogenaamde eenzijdige arbeidsbemiddeling, die alleen op de werkgever of alleen op de werkzoekende was gericht, nu onder de vergunningsvoorwaarden van het CBA komt te vallen. Behalve voor uitbreiding van de marktordenende bevoegdheden, wordt gekozen voor een preventieve toets voor vergunninghouders, waarbij het CBA de mogelijkheid krijgt aan vergunningen voorschriften en beperkingen te verbinden, en niet voor controle achteraf. De voornaamste voorstander van deze restrictieve politiek voor de 'arbeidsbemiddeling door derden' was de DG Arbvo, en zijn voornaamste argument de vrees dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie anders te weinig bescherming genoot om een (ook kwalitatief) voldoende groot deel van de arbeidsmarkt te kunnen bestrijken. In het vervolg van de besluitvorming zal echter blijken dat de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten het wetsontwerp op dit punt wenst aan te passen aan de op de andere hoofdpunten van de wet al verdergaand gerealiseerde flexibiliteit in de regelgeving.

Het wetsontwerp Arbeidsvoorziening in de ministerraad

Op 2 september 1987 bespreekt de ministerraad het voorstel voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. In intensief ambtelijk vooroverleg blijken de weerstanden van Financiën en BiZa te zijn weggenomen. BiZa gaat akkoord met het één-orgaanmodel waartegen zij zolang oppositie heeft gevoerd en Financiën legt zich neer bij een invloed van de Rijksoverheid op het CBA-beleid die niet groter is dan die van werkgeversorganisaties of werknemersverenigingen. Uiteraard kan de overheid wel te allen tijde de wet wijzigen en de Rijksbijdrage aanpassen. Ook kan zij vanuit haar grondwettelijk verplichte functie als toezichthouder van het zelfstandige Arbeidsvoorzieningsorgaan een provisor aanstellen bij voortdurende patstellingen in het tripartiete bestuur. Maar dit zijn natuurlijk allemaal paardemiddelen, die niet

bedoeld zijn noch in de praktijk gebruikt kunnen worden om het beleid van het CBA (bij) te sturen. De tripartisering is er dus dóór in het kabinet.

Het eerdere voorbehoud van het kabinet ten aanzien van een eventuele extra beïnvloedingsmogelijkheid van overheidswege laat de MR nu vallen, zonder dat het 'onderzoek' naar de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden om 'de eigen verantwoordelijkheid van kabinet en parlement' vorm te geven (zoals in het kabinetsbesluit over het SER-advies op 4 april 1985 werd aangekondigd en waarbij onder andere een vetorecht en een aanwijzingsrecht van de minister als mogelijkheden werden genoemd) heeft plaatsgehad. Het toenmalige voorbehoud van het kabinet ten aanzien van de mate van politieke sturing dat in "duidelijke samenhang (...) met de mate van medefinanciering door de sociale partners"⁷⁷ werd genoemd, is bovendien van de baan zonder dat er zelfs maar van medefinanciering sprake is. Al vertelt minister De Koning zijn collega's in de ministerraad dat de bij CAO overeengekomen middelen voor arbeidsvoorzieningsbeleid wel via het arbeidsvoorzieningsorgaan ter beschikking worden gesteld. Maar bij deze mededeling is waarschijnlijk de wens de vader van de gedachte. Ten onrechte geeft de minister hierdoor een rooskleuriger beeld van de inzet van sociale partners voor het tripartiete Arbeidsvoorziening dan in werkelijkheid het geval is. De MR gaat akkoord met het wetsontwerp behoudens enkele kleinere wijzigingen. De meest belangrijke daarvan is dat op voorstel van Financiën het mandaat voor het landelijk beleidskader voor Arbeidsvoorziening jaarlijks in de ministerraad zal worden vastgesteld.

6.4 Toetsing en advisering

Alvorens het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden wordt het eerst voor advies voorgelegd aan de kersvers ingestelde commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten en daarna aan de Raad van State.

De commissie Hirsch Ballin wenst verdere liberalisering

De commissie met de naam van de latere minister van Justitie, heette officieel de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, en was ingesteld bij besluit van de minister-president van 10 september 1987⁷⁸. De commissie toetste het wetsvoorstel voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet aan "het door regering en parlement beoogde wetgevingsbeleid, in het bijzonder gericht op het vermijden van onnodige lasten voor overheid en samenleving"⁷⁹. Dit fraaie, zij het vage, criterium duidt op een politiek onafhankelijke opstelling van de commissie Hirsch-Ballin. Het rapport van de commissie laat echter zien dat zij er slechts ten dele in slaagt een dergelijke positie in te nemen. Op een aantal belangrijke punten wordt de instemming

van de commissie vooral ingegeven door haar opvatting dat het wetsvoorstel een compromis is tussen vele partijen, waar nu niet teveel meer aan gesleuteld kan worden. De commissie begint haar toetsingsrapport dan ook met de volgende zinsneden: "Het ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet berust op een unaniem advies van de SER van oktober 1985. Over verscheidene belangrijke punten is voorts in een projectgroep tussen de vertegenwoordiging van departementen, de decentrale overheid en de sociale partners overeenstemming bereikt. De Toetsingscommissie realiseert zich dat onder deze omstandigheden bij regering en parlement weinig geneigdheid zal bestaan om in het wetsvoorstel andere wegen in te slaan."⁸⁰. En vervolgens stemt zij zonder veel omhaal in met de voorgestelde tripartisering, zeggende dat de doeltreffendheid van het arbeidsvoorzieningsbeleid hierdoor kan worden verhoogd.

Over de financiële regeling zegt de commissie dat "Wanneer het bedrijfsleven in de vorm van een tripartiet bestuur directe verantwoordelijkheid voor beslissingen inzake de arbeidsvoorziening draagt, (...) dat ook in voldoende mate (zal) moeten gelden voor financiële consequenties van die beslissingen. Het is immers ongewenst beslissingsverantwoordelijkheid en het dragen van consequenties daarvan, van elkaar los te maken."⁸¹. Maar de commissie vindt dat het wetsvoorstel in voldoende mate aan die eis beantwoordt omdat de rijksbijdrage in de wet is vastgelegd. Daarmee is echter het Rijk wel verschoond van extra financiële aanspraken vanuit het CBA, maar zijn de sociale partners niet verplicht tot een financiële bijdrage. Het tripartiete bestuur gaat in feite beslissingen nemen over algemene middelen, zodat aan de opvatting van de commissie geen recht wordt gedaan.

Wat betreft de verhouding tussen de Rijksoverheid en het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan doet de commissie het voorstel om het goedkeuringsrecht van de minister van SZW, respectievelijk de minister van Financiën voor verschillende besluiten, te laten vervallen, omdat art. 113 de mogelijkheden biedt tot schorsing en vernietiging van besluiten. De preventieve toets kan er uit, omdat achteraf getoetst kan worden⁸². Vervolgens stelt de commissie, onder verwijzing naar een eerder rapport van haar hand en het standpunt van het kabinet daarover, dat de wetgever de hoofdlijnen van beleid in de wet moet vastleggen en de delegatie van regelgevende bevoegdheid zoveel mogelijk moet beperken en normeren⁸³. Of dat in deze wet voldoende gebeurt, laat de commissie echter in het midden. Het wetsvoorstel maakt echter duidelijk dat in feite aan het tripartiete bestuur wordt overgelaten welk beleid zal worden gevoerd en welke nadere regelgeving wordt gesteld.

Het volgende belangrijke punt waarin de commissie zich sterk laat leiden door de compromissen uit de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, is de

regeling van centrale en decentrale taken en bevoegdheden binnen het nieuwe arbeidsvoorzieningsapparaat: "Een zorgvuldig wetgevingsbeleid brengt naar de mening van de Toetsingscommissie mee, dat de formele wetgever taken en bevoegdheden van het centrale bestuur resp. de regionale besturen, zo goed mogelijk moet afbakenen. Strikt genomen biedt het wetsvoorstel geen garantie tegen een gedetailleerd centralistisch beleid van het centrale bestuur dat de regionale besturen weinig ruimte zou laten."⁸⁴. Hoewel de commissie best inziet dat enige centrale sturing moeilijk gemist kan worden, gaat haar voorkeur toch uit naar het alternatieve bestuursmodel (het twee-organenmodel), dat blijkens de memorie van toelichting in de projectgroep is overwogen: "Dat alternatieve model zou de duidelijkheid van de taakverdeling tussen centraal en regionaal niveau ten goede zijn gekomen en meer waarborgen hebben geschapen tegen een al te gedetailleerd centralistisch beleid."⁸⁵. Maar opnieuw trekt de commissie geen consequenties uit haar eigen opvattingen vanwege de eerder bereikte compromissen. Ze vindt de voordelen van het twee-organenmodel nou ook weer "niet zo evident dat (...) een keuze daarvoor met alle ingrijpende wetstechnische gevolgen van dien in dit stadium van besluitvorming aan te bevelen is."⁸⁶. De consensus die is bereikt met de sociale partners gaat blijkbaar boven de kwaliteit van de wetgeving.

In het rapport wordt voorts een aantal kleine wijzigingen in de plannings- en begrotingsprocedure voorgesteld en aangedrongen op een duidelijke regeling van de verantwoordelijkheden van het ministerie van O&W resp. het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan op het gebied van scholing. Na nog wat kleinere opmerkingen komt de commissie bij het punt waar zij de meeste aandacht aan schenkt, en zich het minst laat beïnvloeden door wat er allemaal reeds 'besloten' is en 'afgestemd': het vergunningsbeleid. Ten opzichte van hetgeen in het wetsontwerp hierover is vastgelegd bepleit de commissie een liberalisering. Ze stelt voor de vergunningsplicht waar mogelijk (bijvoorbeeld bij eenzijdige arbeidsbemiddeling) te vervangen door een meldingsplicht. Ze adviseert algemene en globale vergunningsvoorwaarden te formuleren in plaats van het CBA de bevoegdheid te geven beperkingen en voorschriften aan vergunningen te verbinden. En de commissie heeft een voorkeur voor repressief optreden als regels worden overtreden in plaats van een preventieve toets.

De commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten wenst dus op alle drie hoofdkenmerken van de nieuwe wet een verder beperking van de directe sturingsmogelijkheden van de centrale overheid, respectievelijk van het centrale bestuur van het tripartiete orgaan. Op het punt van haar voorkeur voor het twee-organenmodel wordt de commissie al tijdens het voorbereiden van haar advies tot inkeer gebracht⁸⁷, maar haar voorstel tot afschaffing van

het goedkeuringsrecht dat voor sommige besluiten was opgenomen en tot liberalisering van de verhouding tot het particuliere initiatief, zal in belangrijke mate worden gehonoreerd.

De Raad van State adviseert 'verrassend positief'

De reactie van de Raad van State op de Ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet met memorie van toelichting komt in april 1988⁸⁸. Op hoofdzaken stemt de Raad in met het wetsvoorstel, maar bij een groot aantal wetsbepalingen en toelichtingen vraagt zij om nadere verduidelijking en/of wijziging. De Raad beklemtoont dat de tripartisering van Arbeidsvoorziening niet moet leiden tot vermindering van de verantwoordelijkheid van de overheid voor "de op dit terrein door het kabinet gestelde beleidsdoelen"⁸⁹ in het bijzonder de bestrijding van de werkloosheid. Het advies van de Raad is om "met zoveel woorden vast te leggen dat de politieke verantwoordelijkheid in de nieuwe constellatie kan worden waargemaakt door middel van de bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan Uw minister worden gegeven."⁹⁰ Maar als de Raad vervolgens bekijkt welke bevoegdheden dat eigenlijk zijn, dan moet zij constateren dat daarmee "overigens niet meer dan een beperkte beïnvloeding van het beleid (kan) plaatsvinden."⁹¹ De Raad stelt namelijk vast dat het kabinet heeft afgezien (en zelfs bewust heeft afgezien) van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. En de mogelijkheid om bij AMvB, en op kosten van het Rijk, voor een beperkte duur extra taken op te dragen aan het nieuwe arbvo-orgaan, slaat niet op de kerntaken van Arbeidsvoorziening (en is overigens ook helemaal niet opgenomen om de minister extra beïnvloeding te verschaffen, maar juist met de intentie om de tussentijdse bemoeienis vanuit het parlement te beperken). Dus constateert de Raad terecht dat de Rijksoverheid veel minder dan voorheen het arbeidsvoorzieningsbeleid kan bepalen, "hetgeen ook mede van invloed zal kunnen zijn op de positie van het parlement in deze."⁹² Zoekende naar een waarborg voor de politieke verantwoordelijkheid in de nieuwe structuur, stelt de Raad: "Het kabinet vertrouwt er blijkbaar op dat zo nodig goed geargumenteerde voorstellen van de overheidsvertegenwoordigers tot besluitvorming in de door het kabinet gewenste richting zullen kunnen leiden."⁹³ En gelukkig voor het kabinet, en voor alle andere voorstanders van dit wetsontwerp, heeft de Raad "begrip voor deze keuze"⁹⁴. Ferm stelt de Raad: "Wil men verantwoordelijkheden delen dan moet daaraan het vertrouwen ten grondslag liggen naar elkaar te willen luisteren. Ontbreekt dat vertrouwen dan behoort een voorstel als het onderhavige niet te worden ingediend."⁹⁵ En met een waarschuwend knikje naar de sociale partners wordt gesteld: "De Raad gaat ervan uit dat alle betrokken partijen de nieuwe structuur in die gezindheid tegemoet treden."⁹⁶

Alvorens nog een groot aantal technische wijzigingsvoorstellen te doen, toetst de Raad van State het wetsontwerp aan andere hoofddoeleinden van

het kabinetsbeleid, in het bijzonder aan het streven naar lastenbeperking, naar deregulering, decentralisatie en privatisering. De Raad toont zich tevreden: "(...) de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners (...) sluit aan bij de essentie van privatisering."⁹⁷. "De autonome elementen in de taaktoewijzing aan de regionale apparaten, waarin de lokale besturen participeren, passen in het decentralisatiestreven en de aanzet tot deregulering klinkt - versterkt door de naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten aangebrachte wijzigingen - nadrukkelijk door."⁹⁸. Tenslotte vindt de Raad "dat is voorkomen dat het beleid van het nieuwe orgaan tot voor de samenleving onder de huidige omstandigheden onaanvaardbare financiële consequenties zou kunnen leiden."⁹⁹.

Het advies van de Raad van State is daarmee op hoofdlijnen instemmend. Ook bij dit advies wordt de eerder bereikte overeenstemming met de sociale partners zo belangrijk gevonden dat de inhoudelijke bezwaren opzij worden gezet. De opvattingen van de Raad over bijvoorbeeld de markering van de politieke verantwoordelijkheid of de tripartiete financiering leidden daarom niet tot wijzigingsvoorstellen. Over de uitwerking van de hoofdlijnen is de Raad in het geheel niet zo tevreden. Dat de wetgeving een haastklus was geworden, blijkt wel uit het grote aantal opmerkingen over de artikelen, en de afsluitende opmerking in het advies: "De Raad heeft de indruk dat zeer veel zaken nog nadere regeling behoeven, waaronder bij wet."¹⁰⁰. Toch wordt geadviseerd het wetsontwerp aan de Tweede Kamer te zenden, nadat op enkele punten nadere toelichting en verduidelijking is aangebracht en de technische wijzigingen zijn doorgevoerd. Op het departement van SZW wordt het advies van de Raad van State ontvangen als "verrassend positief"¹⁰¹.

6.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het wetsontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet geanalyseerd. De voorbereiding van het wetsvoorstel Arbeidsvoorziening kreeg gestalte in een interdepartementaal samengestelde projectgroep (SZW, O&W, EZ, BiZa, Financiën) aangevuld met vertegenwoordigers van VNG en IPO en enkele deelnemers van werkgevers- en werknemersverenigingen op persoonlijke titel. Deze projectgroep werd geflankeerd door twee ambtelijke werkgroepen op het departement van SZW, die tot taak hadden om de projectgroep relevante vragen aan te reiken respectievelijk om de 'ontvlechting' van Arbeidsvoorziening en het ministerie voor te bereiden. De conclusies van dit hoofdstuk hebben betrekking op het inhoudelijk resultaat van al deze

voorbereidingen en op de invloed die de verschillende deelnemers hierop hebben uitgeoefend.

Verdeeldheid op hoofdpunten wetsvoorstel

Van de drie hoofdlijnen van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, namelijk de tripartisering, de decentralisatie en de privatisering, kreeg tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp de voorgenomen tripartisering ook in deze fase de centrale aandacht. Maar voor het eerst werden nu ook de voornemens tot decentralisatie uitvoerig in de discussie betrokken, terwijl de veranderingen in de verhouding tot de particuliere bemiddeling met name aan het slot van deze periode aan de orde kwamen. In de discussie over de tripartisering lag opnieuw het hoofdthema bij de wenselijke mate van politieke sturing in het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan. De verschillende deelnemers aan de besluitvorming bleken hierover ernstig verdeeld te zijn. De sociale partners, de DG Arbeidsvoorziening en de minister van SZW waren de meest prominente voorstanders van een zogenaamde gelijkwaardige positie van de drie partijen in de tripartiete besturen, terwijl vanuit BiZa, de VNG en met name Financiën werd gepleit voor mogelijkheden tot extra invloed van de overheid.

Wat betreft de decentralisatie lag het accent in het debat op de gewenste mate van zelfstandigheid voor de regionale besturen en op de regionale gebiedsindeling in samenhang met het wenselijke aantal regionale besturen. Ook op deze punten bestonden scherpe verschillen van opvatting. Voorstanders van een meer centraal gestuurd tripartiete orgaan waren met name de sociale partners, de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening en de departementale vertegenwoordigers van Financiën en O&W. Daartegenover stonden de voorstanders van wettelijk gegarandeerde beleidsvrijheid voor de regionale besturen, in het bijzonder BiZa en de VNG. De verdeeldheid over het aantal RBA's hield eveneens verband met de mate van decentralisatie in het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan, want hoe meer RBA's des te kleinschaliger de regio's, hoe groter de betrokkenheid van de lagere overheden, hoeveel kleiner het overzicht en de controle vanuit het centrale niveau. De voorkeuren liepen op dit punt uiteen van plusminus 20 (FNV, IPO, EZ) tot plusminus 40 RBA's (overigen).

Een ambivalente innovatie

Gezien deze verdeeldheid over de nadere uitwerking van de hoofdpunten in de wet kan worden geconcludeerd dat de besluitvorming over het concept-wetsontwerp wordt gekenmerkt door ambivalentie. Enerzijds is sprake van steun aan de voorgenomen vernieuwingen bij Arbeidsvoorziening, terwijl anderzijds wordt vastgehouden aan het oude model waarin het arbeidsvoorzieningsbeleid werd bepaald door de Rijksoverheid. Deze tweeslachtigheid in

de nadere uitwerking op hoofdpunten van de nieuwe wet leidde tot impasses in de wetsvoorbereiding. Evenals in de vorige perioden van de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningswet werden ook in deze fase dergelijke impasses doorbroken buiten de formele procedures en overlegkanalen om. Bij deze doorbraken wordt steeds hetzelfde fenomeen zichtbaar, namelijk dat de overheid eenzijdig invloed inlevert terwijl de wensen van de sociale partners worden gehonoreerd. Dat gebeurde in de vorige fase bij het conflict over de tripartiete financiering en dat gold in deze fase toen in de zomer van 1986 de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid opgaf conform de wens van sociale partners. Daarmee werd de inhoud van het wetsontwerp in overwegende mate beïnvloed door de organisaties van werkgevers en werknemers.

De uitkomsten van het besluitvormingsproces laten zien dat het voorstel tot tripartiete besturing in deze fase verder is uitgekristalliseerd in de richting van een gelijkwaardige positie van elk van de drie partijen. Liet de SER nog in het midden waar nu precies de eindverantwoordelijkheid lag voor het beleid in de nieuwe structuur en hield het kabinet bij haar besluit over het SER-advies de mogelijkheden open voor een extra overheidsinvloed, in het wetsvoorstel laat het kabinet de verantwoordelijkheid voor Arbeidsvoorziening geheel over aan het tripartiete bestuur. De regering ziet daarmee af van mogelijkheden om haar eigen invloed op het beleid ten opzichte van de invloed van sociale partners te verzwaren (bijvoorbeeld via een aanwijzingsbevoegdheid van de minister).

De discussies over decentralisatie demonstreerden dat behalve een kleine groep van hartstochtelijke vóór- respectievelijk tegenstanders van een grote autonomie voor de regionale besturen, de meerderheid een tweeslachtige houding innam. Er werd wel erkend dat de RBA's genoeg eigen beleidsruimte moesten hebben, maar tegelijkertijd leefde bij de sociale partners, de minister en de meerderheid van de ambtelijke instanties de behoefte aan centrale sturing. Het één-orgaan-model waarvoor werd gekozen symboliseert deze ambivalentie omdat in dit in principe centralistische model de mate van regionale beleidsvrijheid kan worden bepaald door het centrale bestuur. De verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddeling was geen hoofdthema in het grootste deel van de voorbereiding van het wetsontwerp.

De projectgroep koos in de lijn van het SER-advies en in overeenstemming met de wensen van sociale partners en de DG Arbvo voor een tamelijk stringent vergunningsbeleid met grote bevoegdheden voor het CBA. Het loslaten van het monopolie van de overheid leidde zodoende slechts in schijn tot deregulering, terwijl in feite de mogelijkheden werden geopend voor een verdergaande regulering dan voorheen. Op advies van de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten werd echter aan het einde van

deze fase gekozen voor een meer globale regelgeving en beperkte bevoegdheden van het tripartite bestuur.

Flexibiliteit in bestuur en beleid

Op alle drie de hoofdkenmerken van de nieuwe wet - de tripartisering, de decentralisatie en de privatisering - zien we dus in deze fase een toenemende flexibiliteit ontstaan in het bestuur en beleid en een afnemende hiërarchie in de verhouding van de centrale overheid ten opzichte van de organisaties van sociale partners, de particuliere arbeidsbemiddeling en de lagere overheden. Deze flexibiliteit wordt gerealiseerd door op sommige punten, met name ten aanzien van de financiële randvoorwaarden voor het beleid, zoveel mogelijk wettelijk vast te leggen en op andere punten, in het bijzonder over de bestuurlijke verhoudingen en het inhoudelijk beleid, juist zo weinig mogelijk bij wet te regelen. Een van de gevolgen is dat de inspanningen voor bepaalde doelgroepen in het kader van een rechtvaardig arbeidsmarktbeleid, afhankelijk worden van een eventuele toekomstige consensus tussen de overheid en de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers.

7 Parlementaire goedkeuring tegen wil en dank

7.1 Inleiding

In mei 1988 biedt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het wetsvoorstel voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet aan de Tweede Kamer aan. Inmiddels zijn er acht jaren verstreken sinds de regering de SER om een advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet verzocht. In 1984 kwam de SER met een interim-advies, waarna een jaar voorbijging met de voorbereiding van het kabinetsbesluit hierover en vervolgens drie jaren waren gemoeid met de voorbereiding van het wetsvoorstel. In dit hoofdstuk wordt de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel geanalyseerd. Daarbij wordt nagegaan welke opvattingen er leven in de Staten-Generaal over de gewenste rol van de overheid in het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorzieningsbeleid. Wat vinden de Tweede en Eerste Kamer de beste taakverdeling hierbij tussen overheid en 'marktpartijen' enerzijds en tussen Rijk, provincies en gemeenten anderzijds? Tussen de politieke partijen en tussen parlement en minister bestonden op deze punten aanvankelijk grote verschillen van mening. Een meerderheid van de Tweede Kamer toonde zich in eerste instantie zeer kritisch ten opzichte van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet. Toch stemde diezelfde meerderheid een jaar later in met het wetsvoorstel, hoewel de wijzigingen die intussen waren aangebracht de essentie van het wetsontwerp ongemoeid lieten. Hoe kan deze beleidsomslag worden verklaard? En tot welke resultaten heeft het politieke debat geleid voor de Arbeidsvoorzieningswet?

In de parlementaire behandeling zijn een drietal perioden te onderscheiden. De eerste periode betreft de bespreking van het wetsvoorstel in de Vaste Commissie voor SZW. Kort nadat deze commissie van de Tweede Kamer haar eindverslag had opgemaakt in april 1989, viel het kabinet Lubbers II. In de daaropvolgende demissionaire periode leidden de nadere onderhandelingen tussen de minister en de vaste kamercommissie tot een doorbraak in de besluitvorming. De derde periode betreft de behandeling en de goedkeuring van het wetsontwerp door de Tweede Kamer in december 1989 en door de Eerste Kamer in juni 1990. Deze drie perioden zullen in drie achtereenvolgende paragrafen worden geanalyseerd. De slotparagraaf van dit hoofdstuk is gewijd aan conclusies over de manier waarop en de mate waarin de verschillende deelnemers de besluitvorming hebben beïnvloed en tot welke resultaten dit heeft geleid op het beleidsterrein van de Arbeidsvoorziening.

7.2 Een vraag- en antwoordspel met de Tweede Kamer

In deze paragraaf is de eerste reactie van de politieke partijen op het wetsontwerp Arbeidsvoorziening aan de orde, zoals die is neergelegd in het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarna komt de reactie van de regering in de memorie van antwoord aan bod. Tenslotte wordt nagegaan welke balans de Kamercommissie opmaakt over het wetsontwerp in haar eindverslag.

Een kritisch voorlopig oordeel van de Kamer

De meerderheid van de Tweede Kamer - met uitzondering van het CDA - reageert in eerste instantie kritisch en terughoudend op het wetsontwerp Arbeidsvoorziening. In het voorlopig verslag van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat op 1 december 1989 wordt uitgebracht, doen de politieke partijen niet voor elkaar onder in het produceren van kritische opmerkingen en vragen. Een groot aantal discussiepunten, dat al eerder in de voorbereiding van de wet aan de orde was, komt opnieuw ter tafel. Maar de Kamer stelt ook vragen over zaken die voorheen nauwelijks aandacht kregen. Bijvoorbeeld over de representativiteit van de nieuwe bestuurders en over de mogelijkheden tot democratische controle van het beleid in de nieuwe situatie. Voordat wordt nagegaan welke opmerkingen de politieke partijen maakten over de belangrijkste punten uit de nieuwe wet, wordt eerst weergegeven hoe zij in grote lijnen tegenover het wetsontwerp stonden.

Het CDA is het wetsontwerp, zo stellen haar leden in de Kamercommissie, "als het ware uit het hart gegrepen"¹. Het enthousiasme van deze partij betreft met name de tripartisering. Aan de beoogde decentralisatie maakt het CDA niet veel woorden vuil. Zij heeft vooral zorg over een voldoende slagvaardig tripartiet bestuur op centraal en regionaal niveau en maakt daarnaast nog wat algemene opmerkingen over de rol van het parlement, de positie van werkzoekenden met geringe kansen op werk en de Europese context. De PvdA toont duidelijk heimwee naar voorbije tijden: waarom, zo vragen haar leden zich af, zou "een arbeidsvoorzieningsorganisatie zoals in 1980 Minister Albada die voorstond, niet aan de eisen des tijds (...) kunnen voldoen?"². De "veranderde eisen des tijds" werden immers door minister De Koning in 1983 als hoofdargument aangevoerd om de SER uit te nodigen tot een (interim-)advies over de rol van de sociale partners. De PvdA vraagt zich met andere woorden af waarom Arbeidsvoorziening eigenlijk geen overheidstaak kan blijven? Daarbij wilden de leden van de PvdA "niet nalaten aan te geven dat zij veel sympathie hadden voor de voorstellen zoals die in de adviesaanvraag van 1980 waren geformuleerd."³. De PvdA wijst het wetsontwerp niet af, maar is bepaald niet overtuigd, noch van de noodzaak

om de zeggenschap met sociale partners te gaan delen, noch van de positieve effecten die daarvan op het beleid zouden uitgaan. Ook de PvdA legt overigens in haar commentaar de nadruk op de tripartisering en niet op de decentralisatie. De kritische en afwachtende opstelling van de PvdA wordt gedeeld door klein links en klein rechts, waarbij de GPV "grote reserves" heeft, de PSP het wetsvoorstel afkeurt, de SGP er niet door bekoort kan worden, de RPF een "in beginsel positieve grondhouding" toont, en de PPR het onmogelijk acht in dit stadium "een instemmend danwel afwijzend oordeel over het verstrekkende voorstel uit te spreken."⁴. Dit vanwege de vele vaagheden en onduidelijkheden die het wetsontwerp op menig punt vertoont. Ook D'66 en de VVD tonen zich nogal kritisch. Waar D'66 in eerste instantie de intentie van het wetsvoorstel zegt te onderschrijven, kan deze partij zich niet aan de indruk onttrekken dat "het wetsvoorstel meer een bestuurlijk organisatorisch kader schept dan feitelijk beoogt de knelpunten bij arbeidsvoorziening op te heffen."⁵. De VVD waagt zich nog niet aan een oordeel, maar stelt een groot aantal kritische vragen. Met name met betrekking tot de verhouding tussen het centrale en regionale bestuursniveau toont de VVD "haar stijgende verbazing". De VVD constateert in plaats van de gewenste decentralisatie "veeleer een sterke centralisatie van de arbeidsvoorziening"⁶.

Wat betreft de relatie tussen het toekomstige Centraal Bestuur en de 28 Regionale Besturen van Arbeidsvoorziening, spreken alle partijen die hierover het woord voeren (CDA, PvdA, VVD, D'66 en GPV) hun voorkeur uit voor een zo groot mogelijke beleidsvrijheid op regionaal niveau. De zorgen van de Kamer betreffen het gevaar van een centralistische praktijk. Daarbij verwijzen de verschillende politieke partijen naar de wettekst waarin een aantal zaken zijn opgenomen, die naar de mening van de Kamercommissie kunnen leiden tot weinig beleidsruimte op het regionale niveau. De kritiek richt zich onder andere op de keuze voor het één-orgaanmodel, de aanwijzingsbevoegdheid voor het CBA en het opstellen van de landelijke begroting na overleg met de RBA's (in plaats van in overleg). In dit kader pleit het CDA voor opname van een vertegenwoordiger uit het provinciaal bestuur in het RBA en de PvdA vraagt zich af waarom de gemeenten niet in het CBA zijn afgevaardigd, en de provincies niet in de RBA's. Ook wil de PvdA weten waarom de coördinerende rol voor het provinciale niveau, waarover het SER-advies sprak, in het wetsontwerp niet is gehonoreerd. De Tweede Kamercommissie is er dus bepaald niet gerust op dat het wetsontwerp voldoende waarborgen biedt voor de kamerbreed gewenste decentralisatie. Toch is het wel de vraag hoe ver de Kamer zelf eigenlijk wil gaan met die decentralisatie, temeer als we kijken naar een aantal andere wensen van diezelfde Kamer op het gebied van doelgroepenbeleid, de relatie met andere beleidsterreinen op nationaal niveau en de invloed en controle van

het parlement. Als de Kamer echt zo voor decentralisatie is, dan betekent dat ook dat zij haar eigen invloed moet terugbrengen, en de politieke inbreng in veel sterkere mate moet overlaten aan het provinciale en gemeentelijke niveau. En dan is het van een aantal nationale wensen, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde categorieën op de arbeidsmarkt, nog maar de vraag of die overal in de regio's in het beleid worden opgenomen.

Angst voor geringe rol van het parlement

De meeste aandacht van het parlement gaat echter uit naar de positie en rol van de regering en het parlement op dit beleidsterrein. De meest principiële opmerkingen komen van de kleine partijen. Die hebben grote twijfels bij de democratische legitimiteit van het bestuur en beleid in het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan. De RPF acht het democratisch gehalte van de nieuwe structuur niet groot: hoe representatief zijn de sociale partners voor hun achterban, gezien de beperkte organisatiegraad van werkgevers en werkzoekenden? Ook de SGP wijst op de geringe representativiteit, en vraagt zich af of daarmee "(...) niet het gevaar (bestaat) dat de werknemersorganisaties in de praktijk ook onderscheid zullen maken tussen leden en niet-leden? Hetzelfde geldt voor de werkgeversorganisaties ten opzichte van bedrijven die bij de arbeidsvoorziening worden betrokken."⁷ De GPV meent bovendien dat "de kans dat vertegenwoordigers van in de regio representatieve organisaties zullen worden benoemd gering moet worden geacht."⁸ De PPR, tenslotte, ziet in de tripartiete structuur een bestending van de status quo, waarin nauwelijks ruimte is voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en voor nieuwe maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld organisaties van uitkeringsgerechtigden. Kortom, door de kleine politieke partijen wordt de vraag gesteld in hoeverre de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemerskant in het CBA en de RBA's wel met recht 'vertegenwoordigers' kunnen worden genoemd. Wie vertegenwoordigen zij precies en door wie worden zij gecontroleerd? In enigszins andere vorm geldt deze vraag natuurlijk ook de overheidsvertegenwoordigers in de tripartiete besturen. Namens wie zitten zij daar precies? In het CBA hebben drie overheidsvertegenwoordigers zitting namens drie ministers. Maar hoe is dan de verhouding tot het parlement? In hoeverre kan de volksvertegenwoordiging invloed uitoefenen via die drie ministers en hun drie vertegenwoordigers? En hoe stemmen de drie ministers en hun "afgezanten" de overheidsinbreng in het CBA af? Hoe groot is de onderhandelingsvrijheid vanuit ministers naar parlement en vanuit vertegenwoordigers naar ministers?

Alle politieke fracties vragen zich af wat in de nieuwe structuur de rol van het parlement zal zijn. Het CDA bezint zich daarbij vooral op de mogelijkheden die het parlement heeft om in te grijpen als het tripartiete bestuur, waarin zij alle vertrouwen heeft, onverhoopt niet tot besluiten zou komen⁹.

De overige partijen spreken zich in grote lijnen uit voor een grotere betrokkenheid van het parlement bij het opstellen van het beleid. De PvdA geeft er zelfs de voorkeur aan "indien het arbeidsvoorzieningsbeleid onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid blijft."¹⁰. Maar wanneer de tripartiete structuur toch wordt gerealiseerd wil deze partij in elk geval een aanwijzingsbevoegdheid voor de centrale overheid. Ook de VVD vraagt zich af of een dergelijke bevoegdheid niet zinvol is. Daarmee wordt natuurlijk een heel gevoelig punt geraakt: het principe van gelijkwaardigheid van de drie partijen in de tripartiete besturen. Maar deze vragen worden wel opgeroepen vanuit een ander gevoelig punt: de verantwoordelijkheid van het parlement voor een goede afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en voor het terugdringen van de werkloosheid. De tripartiete samenwerking wordt door de meeste politieke partijen beschouwd als een glibberig pad, vol vraagtekens en valkuilen. Een weg die, eenmaal ingeslagen, zich grotendeels onttrekt aan de invloed van de volksvertegenwoordiging. Alleen het CDA toont een rotsvast vertrouwen in het succes van de tripartiete besturen. Een duidelijk falend beleid is iets wat, zo menen de leden van de CDA-fractie, "zich naar alle waarschijnlijkheid nooit en te nimmer zal voordoen"¹¹. De meerderheid in de Kamercommissie is er echter niet gerust op dat de verzelfstandiging en tripartisering van Arbeidsvoorziening zal leiden tot een effectiever beleid. Veel aandacht wordt besteed aan het opsommen van allemaal knelpunten in de huidige uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid, die niet vanzelf verdwijnen wanneer de tripartiete besturen aantreden.

Vrees voor particulier initiatief

Behalve op de voorgestelde 'tripartisering' en 'decentralisatie' reageert de Kamercommissie in het voorlopig verslag ook op het verdwijnen van het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling en het voorgestelde vergunningsstelsel. Het CDA is het eens met het vergunningsstelsel en het toestaan van particulier initiatief met winstoogmerk. De PvdA verzet zich daartegen; alleen voor bepaalde beroepsgroepen wil zij voorzichtig uitzonderingen maken. De VVD heeft veel vragen, en is met name beducht dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie straks voor de "restcategorieën" moet zorgen (dat wil zeggen voor de minder kansrijke werkzoekenden). En D'66 heeft zowel kritiek op het feit dat de Nederlandse regering zich voortijdig en eenzijdig wil onttrekken aan de verplichtingen in het kader van de ILO Conventie nr.96¹², als op het voorgestelde vergunningsstelsel zelf. Dat zou "erg omslachtig" en "moeilijk werkbaar" zijn. Daarom stelt D'66 een collectieve vergunning voor of een ontheffing van vergunningsplicht voor "die intermediaire dienstverleners die zich collectief verenigd hebben op afspraken omtrent een zorgvuldige vakbeoefening"¹³.

In de reacties zien we hetzelfde patroon terugkeren als bij de opvattingen

over tripartisering: het CDA is voorstander van meer 'samen doen met', en 'overlaten aan' 'de markt' en de partijen die daarop actief zijn. Haar vertrouwen in de sociale partners en in het particuliere bedrijfsleven is dermate groot dat zij met het voorgestelde wetsontwerp nauwelijks problemen heeft. De PvdA daarentegen wil liever een sterke rol van de overheid, maar doet intussen al concessies (als de tripartisering toch doorgaat, dan wel een grotere rol van het parlement en een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister; en als er toch particulier initiatief met winst oogmerk wordt toegestaan, dan zo beperkt mogelijk). D'66 en de VVD positioneren zich daar tussenin: de reactie van deze beide partijen lijkt niet zozeer te ontspruiten aan ideologische wortels, maar wordt veeleer gevoed vanuit praktische bezwaren. Opvallend daarbij is dat de VVD, op dat moment regeringspartij, in haar toonzetting en kritiek meer weg heeft van een oppositiepartij. Zijn hier de irritaties over het 'almachtige CDA', dat via haar minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de voorbereiding van het wetsontwerp zo'n belangrijke rol heeft gespeeld, debet aan? Is de houding van de VVD ten opzichte van het wetsontwerp Arbeidsvoorziening een prelude van de naderende kabinetscrisis? En is omgekeerd de reactie van de PvdA niet een langzaam afscheid van haar opvattingen over de sterke overheidsrol, en tegelijkertijd van haar lange oppositieperiode? In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien welke plaats deze politieke achtergronden innemen.

Samenhang in beleid ontbreekt

Wat de inhoud van het arbeidsvoorzieningsbeleid aangaat vragen CDA, maar met name PvdA, D'66 en klein rechts aandacht voor verbetering van de positie van kansarme werkzoekenden (doelgroepenbeleid) en voor het feitelijk functioneren van Arbeidsvoorziening. Daarbij bestaat zowel aandacht voor de knelpunten in het beleid, bijvoorbeeld op het gebied van de maatregelen (overlap, ondoorzichtig, gering bereik, onduidelijk effect, ongewenste neveneffecten), als voor problemen in de organisatie (bijvoorbeeld te weinig vakbekwame vaste krachten, stagnerende automatisering, ontoereikend management en personeelsbeleid). Over de relatie met andere beleidsterreinen worden erg veel vragen gesteld, vooral door CDA en PvdA. Terecht stellen deze partijen dat op dit punt veel onduidelijkheid bestaat. Wat is er nu precies afgesproken over de bevoegdheden op het gebied van scholing? Wat wordt de verhouding tussen sectoraal en regionaal beleid? Wat zijn de relaties met emancipatiebeleid en met minderhedenbeleid? Welke samenhang bestaat er tussen beleid en uitvoering van Arbeidsvoorziening en van Sociale Zekerheid? En ga zo maar door. Het voor het overige, ten opzichte van dit wetsontwerp, toch weinig kritische CDA, is op dit punt duidelijk ontevreden als zij stelt: "Alles overziende konden de leden van de CDA-fractie niet anders concluderen dan dat het ontwikkelen van samenhangen met meer beleidsterreinen "beneden-maats" is gebleven."¹⁴

Uit deze ontevredenheid is op te maken, dat het CDA, in weerwil van haar "terugtrek-filosofie" wel degelijk sturingspretenties heeft. Die hebben met name betrekking op een betere coördinatie van het overheidsbeleid op Rijksniveau en van dit beleid met dat van de sociale partners. Het verschil tussen CDA en PvdA is minder gelegen in hun opvattingen over hoe sterk de overheidsinvloed moet zijn, maar in de wijze waarop die invloed moet worden aangewend. De PvdA blijft daarbij vasthouden aan de 'oude manier' waarbij de (Rijks)overheid de samenleving vertelt hoe het beleid er in elk geval op hoofdlijnen dient uit te zien, terwijl het CDA zoekt naar nieuwe wegen om tripartiet uiteindelijk meer overheidsinvloed uit te oefenen dan voorheen. Dat 'meer' zou dan moeten zitten in betere resultaten, vanwege meer coördinatie en een grotere betrokkenheid bij het beleid van andere relevante actoren.

De minister herhaalt zichzelf

De memorie van antwoord waarmee de minister reageert op het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor SZW wekt de indruk dat de minister de parlementaire behandeling beschouwt als een onvermijdelijk proces wat zonder al te veel aanpassingen moet worden doorlopen om de reeds bereikte overeenstemming met sociale partners wettelijk te beklinden. De Tweede Kamercommissie heeft zich uitgeput in allerlei vragen, met betrekking tot hoofdlijnen en (buitengewoon veel) details. De memorie van antwoord herhaalt al die vragen en geeft vervolgens in grote lijnen een herhaling van de memorie van toelichting. Nieuwe argumenten komen nauwelijks ter tafel en alle wijzigingsvoorstellen worden afgewezen. Waar de politieke partijen in de Kamer onduidelijkheden zien, worden de bedoelingen nog eens opnieuw uitgelegd. Om te beginnen geeft de memorie van antwoord nog eens de drie redenen waarom het wetsontwerp wordt ingediend: de overheid kan het niet alleen, de samenhang in het beleid moet worden verbeterd, en de bedrijfsvoering moet beter. Maar waarom is de gekozen tripartiete - structuur de beste oplossing voor de geringe effectiviteit van het (Rijks)- overheidsbeleid? Waaruit blijkt de verbeterde samenhang van Arbeidsvoorziening met andere beleidsterreinen en met het "eigen" beleid van werkgevers en vakbeweging? En hoe leidt dit wetsontwerp tot een beter intern functioneren? Laten we bezien wat de minister antwoordt op de vragen over decentralisatie en tripartisering.

De zorgen van de Kamercommissie over te weinig regionale beleidsvrijheid deelt de minister niet. Hij meent dat de regionale inbreng in het landelijk meerjarenbeleidsplan voldoende is gegarandeerd door de formulering dat het CBA dit plan niet anders dan "na overleg" met de RBA's zal vaststellen. Verder wijst hij er op dat het CBA de regionale bestuurders niet zelfstandig kan benoemen of ontslaan; dat gebeurt op voordracht van in de regio

representatieve organisaties van werkgevers, werknemers c.q. van gemeenten. En het RBA kan zelf zijn regionale directeur(en) benoemen. En daarmee is genoeg gezegd over de regionale beleidsvrijheid, vindt de minister. Bovendien, stelt hij, moet het regionale niveau natuurlijk voldoende ruimte krijgen, maar het CBA stelt het beleid op hoofdlijnen vast. Daar ligt immers de eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen, en daar ligt de relatie met de invloed van minister en parlement. Op Rijksniveau moeten ook de sectorale en categoriale afspraken worden gemaakt en het arbeidsvoorzieningsbeleid op ander beleid worden afgestemd. Het CBA moet versnippering en tegenstrijdigheden tegengaan¹⁵. Kortom, de minister maakt fijntjes gebruik van de wensen van de Kamercommissie voor een goed gecoördineerd, samenhangend nationaal arbeidsvoorzieningsbeleid met een duidelijke invloed van parlement en minister, om de beperkte en vage decentralisatie te rechtvaardigen.

Het verzoek van PvdA, CDA en SGP om de provincies te vertegenwoordigen in de RBA's wordt in de memorie van antwoord afgewezen met het argument dat op het terrein van het arbeidsvoorzieningsbeleid "de rol van de gemeentelijke overheid beduidend zwaarder (is) dan die van de provinciale overheid."¹⁶ Maar die rol is natuurlijk ook weer niet zo zwaar dat de gemeenten in het CBA vertegenwoordigd moeten worden (vraag van de PvdA). De minister houdt zijn wisselgeld op dit punt nog in zijn zak. Of misschien is hij helemaal niet van plan om hier iets toe te geven. Dat geldt overigens over de gehele linie. Wat de geachte afgevaardigden ook in gedachten hadden aan mogelijke veranderingen, de minister legt graag nog eens uit waarom hij het wil zoals in het wetsontwerp staat, en niet anders. De overeenstemming die met de sociale partners is bereikt over dit wetsontwerp speelt daarbij een belangrijke rol en wel op twee manieren. Aan de ene kant moet de minister serieus rekening houden met de opvattingen van de sociale partners, omdat het wetsontwerp een lege huls wordt als zij zouden afhaken. Aan de andere kant kan de ministeriële voorkeur bij gelegenheid ook gepresenteerd worden als het standpunt van de sociale partners. Het eerste zien we gebeuren bij de keuze voor het één-orgaanmodel. Die keuze is, zo zegt de minister, met name gemotiveerd vanuit de behoefte om het sectorale, categoriale en regionale beleid beter op elkaar af te stemmen. In het vorige hoofdstuk hebben we echter gezien dat de moeizame keuze voor het één-orgaanmodel met name is ingegeven vanuit de voorkeur van de sociale partners. De centrale vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers wilden vanuit het CBA voldoende greep kunnen houden op hun regionale bestuurders, onder meer om voldoende tegenwicht te bieden aan de gemeenten met hun doelgroepenbeleid.

Doelgroepenbeleid wordt compromis

De vrees van de Tweede Kamercommissie dat doelgroepenbeleid niet is gewaarborgd in de wet, noch is gegarandeerd via intenties van de deelnemende partijen of vanwege een inhoudelijke inbreng van het parlement, is ongegrond volgens de memorie van antwoord. Doelgroepenbeleid is een invulling van de algemene doelstelling van Arbeidsvoorziening. Alle drie partijen zijn aan deze doelstelling gebonden. Bovendien is er een gekwalificeerde meerderheid nodig voor de vaststelling van het landelijk meerjarenbeleidsplan. Dat wil zeggen dat ook tenminste twee van de drie ministers daarmee akkoord moeten gaan en die zullen dat zonder doelgroepenbeleid niet doen. Van dergelijke niet onjuiste, maar abstracte en formele redeneringen staat de memorie van antwoord bol. Uiteraard streeft Arbeidsvoorziening behalve naar een doelmatige ook naar een rechtvaardige allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Natuurlijk is doelgroepenbeleid een invulling van dat streven. En inderdaad is het uiterst onwaarschijnlijk, hoewel niet onmogelijk, dat de overheidsvertegenwoordigers dit doelgroepenbeleid aan hun laars zullen lappen. Het gaat echter niet om wel doelgroepenbeleid, of géén doelgroepenbeleid, maar om de inhoud van dat doelgroepenbeleid, en het aandeel daarvan in het totale beleid en in de begroting. Daarover is niets vastgelegd. Doelgroepenbeleid wordt gewoon een van de onderhandelingspunten: overheid en vakbeweging kunnen op dat punt meer hun zin krijgen, als zij op andere punten de werkgevers iets toegeven. Daarbij betekent het systeem van gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen, dat bepaalde vormen van doelgroepenbeleid het bij voorbaat niet zullen halen (quota bijvoorbeeld) omdat de werkgevers zich daartegen verzetten. Dat is een duidelijke prijs die wordt betaald voor een tripartisering van Arbeidsvoorziening. En die prijs moet worden afgezet tegen de mogelijke effecten als bijvoorbeeld quota door het parlement worden vastgesteld (even aangenomen dat het parlement zover komt). Als die effecten als gering worden ingeschat omdat werkgevers niet aan quota zouden meewerken, en wettelijke regelingen op dit punt onvoldoende gecontroleerd kunnen worden, dan is het wellicht beter om met een minder vergaand doelgroepenbeleid te werken waar alle partijen aan mee doen. Omgekeerd valt te bezien of de stem van de politiek nu werkelijk zo zwak is, of dat de politici zich daar zelf achter kunnen verschuilen omdat zij niet tegen (al of niet vermeende) bedrijfsbelangen durven in te gaan.

De smalle marges van het wetsvoorstel

In de memorie van antwoord wordt nogmaals benadrukt dat het wetsontwerp Arbeidsvoorziening is gebouwd op het principe van gelijkwaardigheid van de drie partijen: overheid, werkgevers en werknemers. Daarom wenst de minister geen aanwijzingsbevoegdheid op te nemen, en geen nadere uitwerking te geven aan de invloed van het parlement via de minister. Alternatie-

ven van PvdA en GPV op dit punt worden afgewezen. Interessant is het argument dat de sociale partners anders zouden afhaken. In antwoord op een vraag van de VVD of de regering alsnog overweegt een mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen in te bouwen, stelt de minister : "Wij overwegen dat niet, omdat daarmee de grondslag van dit wetsvoorstel zou worden ondergraven; sociale partners zouden bovendien weigeren in zo'n model bestuursverantwoordelijkheid op zich te nemen."¹⁷. Het parlement wordt zo natuurlijk wel voor het blok gezet. Dat blijkt ook uit een passage over een zogenaamde "wilsverklaring" die sociale partners en overheid zouden tekenen als bewijs van hun inzet in de nieuwe arbeidsvoorzieningsbesturen. In de memorie van antwoord vertelt de minister de Kamerfracties dat de organisaties van werkgevers en werknemers daar best toe bereid zijn, mits de Kamer het voorliggende wetsontwerp in hoofdlijnen heeft aanvaard. "Bedoelde organisaties behouden zich nadrukkelijk het recht voor om hun bereidheid tot deelname te herroepen als het voorliggende wetsvoorstel op belangrijke onderdelen zou worden gewijzigd. Het betreft dan zaken als de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voor de toezichthoudend minister, de omvang van de Rijksbijdrage e.d."¹⁸. Dat betekent dat het parlement in theorie vrij is om het wetsvoorstel naar eigen goeddunken te behandelen en te wijzigen, maar dat zij in praktijk gebonden is aan uiterst smalle marges: het is in feite slikken of stikken voor de Kamercommissie.

Met de indringende vragen van een aantal politieke partijen over de democratische legitimiteit van het wetsvoorstel, vanwege de beperkte representativiteit van sociale partners heeft de minister in zijn memorie van antwoord geen enkele moeite. Drie argumenten gebruikt hij om de zorgen van de Kamer op dit punt weg te nemen: het is een "heel gebruikelijke figuur" in het Nederlandse arbeidsrecht, sociale partners doen niet (alleen) aan enge belangenbehartiging maar hebben een "brede oriëntatie" op de "wenselijke sociaal-economische ontwikkeling van de Nederlandse samenleving als geheel."¹⁹. Daarbij richten zij zich ook op "de belangen van bevolkingsgroepen, die nog niet of niet meer actief aan het arbeidsproces deelnemen."²⁰. Ten tweede stelt de minister: "De meer dan veertigjarige geschiedenis van hun optreden in de SER en in de Stichting van de Arbeid geeft een overtuigend bewijs van de waarachtigheid van deze brede oriëntatie."²¹. Het laatste argument tenslotte betreft de intenties van sociale partners zoals neergelegd in het SER-advies dat de grondslag vormde voor dit wetsvoorstel.

Bij de vragen over de overheidsvertegenwoordiging blaakt de memorie van antwoord eveneens van een groot vertrouwen in de inzet en samenwerking van de drie ministeries, in een coördinerende rol van de minister van SZW terzake en in een goed overleg met het parlement. Alles op grond van hetzelfde wetsvoorstel, waarop de Kamercommissie haar kritiek baseerde.

De afstemming met andere beleidsterreinen is volgens de memorie van antwoord voornamelijk een zaak die zich in de praktijk moet gaan vormen. Met name het CDA had zich op dit punt zeer kritisch betoond over gebrekkige samenhang en onduidelijke afspraken. Ook hier tracht de minister de kritiek weg te nemen door een groot vertrouwen uit te spreken in de toekomstige bestuurlijke praktijk.

Particulier initiatief als concurrentieprikkel

Tenslotte wordt het vergunningenbeleid aan de orde gesteld. Ook hier houdt de minister ten opzichte van de kritiek van de Kamercommissie vast aan het wetsontwerp. En hij legt graag nog eens uit wat daarin de centrale elementen zijn: "(...) enerzijds het prijsgeven van de de-facto bestaande monopoliepositie van de openbare arbeidsbemiddeling door het ook toelaten van particuliere al dan niet commerciële activiteiten, en anderzijds het onder de werking van een vergunningenregime brengen van alle bemiddelingsactiviteiten, dus ook de eenzijdige vormen van bemiddeling, waarvoor momenteel geen vergunning nodig is."²² De oppositie wordt duidelijk gemaakt dat het hier wederom een door de sociale partners bepleite aanpak betreft, die bovendien voor de werkgevers "een zeer wezenlijk onderdeel"²³ vormt. Met andere woorden: ook hier valt niet veel te veranderen, op straffe van verstoring van de consensus met sociale partners. Interessant is het antwoord op de vraag (van de SGP) of "eerlijke en vrije concurrentie zal bijdragen aan een betere en meer marktgerichte werking van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie."²⁴ Het antwoord van de minister luidt: "dat naar onze verwachting de groeiende concurrentie op de bemiddelingsmarkt, die het gevolg is van de toetreding van meer bemiddelingsinstellingen tot die markt, inderdaad ook een positief effect zal hebben op het functioneren van de openbare arbeidsbemiddeling."²⁵ Dus de grotere ruimte voor het particulier initiatief heeft mede tot doel de arbeidsbureaus een sterkere concurrentieprikkel te verschaffen, in de hoop en verwachting dat zij daardoor beter gaan functioneren. Toch is het nog maar afwachten of er op grond van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet meer ruimte zal ontstaan voor het particuliere initiatief. De facto had de overheid namelijk helemaal geen monopoliepositie op de arbeidsbemiddelingsmarkt. Dat stond wel in de Arbeidsbemiddelingswet van 1930, maar in de praktijk waren er allerlei vormen van arbeidsbemiddeling ontstaan, van uitzendbureaus voor tijdelijk werk tot headhunters en voetbalmakelaars. Ten dele waren deze vormen in nieuwe wetgeving ondergebracht (Wet op het ter beschikking stellen van uitzendkrachten), en voor een groot deel werden zij oogluikend toegelaten. De "monopoliepositie" van de openbare arbeidsbemiddeling hield in de tachtiger jaren, naar eigen opgave nota bene, een "marktaandeel" in van plusminus 15 %. Het vergunningenbeleid kan dus ook, of misschien wel beter, gezien worden als een poging van de overheid om meer greep te krijgen op de particuliere arbeidsbemiddeling. Daarmee

vormt het geen voorbeeld van de "terugtrek van de overheid", maar juist een poging tot regulering van een stukje weerbarstige samenleving, dat voorheen niet of nauwelijks werd gecontroleerd.

Uit het voorgaande blijkt dat de Tweede Kamercommissie zeer kritische vragen opwerpt ten aanzien van het wetsontwerp Arbeidsvoorziening en in grote meerderheid niet naar instemming tendeert. PvdA, VVD, D'66 en de kleinere partijen hebben belangrijke bezwaren, zowel bij de nieuwe taakverdeling tussen overheid en andere actoren (rol sociale partners, positie ministers en parlement, democratische legitimiteit, verhouding tot particulier initiatief, positie gemeenten en provincies), als bij de verhouding tussen centraal en regionaal bestuur (onvoldoende waarborgen voor decentralisatie, en tegelijkertijd voor nationale waarden, coördinatie en afstemming van beleidsterreinen, omvang en uitvoering van het takenpakket, kwaliteit van het management). Blijkens de memorie van antwoord houdt de minister van SZW, namens zijn collega's van EZ en O&W, strikt vast aan het wetsontwerp, mede in verband met de bereikte overeenstemming met sociale partners. Dat betekent dat hij niet wil afwijken van wat er in het wetsontwerp staat, maar ook geen nadere invulling wil geven aan wat er niet staat. Vertrouwen, dat is wat de Kamer nodig heeft volgens de minister.

Een meerderheid van de Kamer steunt het wetsvoorstel niet

In het eindverslag, dat op 3 april 1989 door de Tweede Kamercommissie wordt vastgesteld, blijkt dat de commissie na de memorie van antwoord en de nota's van wijziging die intussen zijn verschenen, nog erg veel vragen en opmerkingen heeft. Maar: "Onder het nadrukkelijke voorbehoud dat het kabinet op deze vragen en opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid."²⁶ Dat betekent echter niet dat de Kamercommissie zich, al was het maar in grote lijnen, akkoord verklaard met het wetsontwerp.

Aan het eindverslag is af te lezen dat de kritische houding van de verschillende politieke partijen ten opzichte van het wetsontwerp intussen niet wezenlijk is gewijzigd. Het CDA is nog steeds positief, maar wil zich wel wat ruimte voorbehouden voor wijzigingen. De PvdA hanteert een andere toonzetting, maar zij houdt "ernstige bedenkingen" over de wijze waarop uitvoering is gegeven in het wetsvoorstel aan de tripartisering, de decentralisatie en de verhouding tot het particuliere initiatief. De toon van haar reactie is nu diplomatieker, door meer nadruk te leggen op de instemming met de uitgangspunten van het wetsvoorstel (volgens de PvdA een grotere betrokkenheid van sociale partners en gemeenten). Maar de bezwaren van de PvdA, met name tegen de te geringe rol van minister en parlement, monden

in het eindverslag uit in een alternatief voorstel dat een wezenlijk amendement op het wetsontwerp betekent omdat daarin de eindverantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid bij regering en parlement wordt gelegd. Dit alternatief wordt bovendien in grote lijn gesteund door VVD en D'66. Alhoewel de VVD de tripartisering als zodanig niet afwijst, zegt zij bitter teleurgesteld te zijn in de memorie van antwoord. Haar leden hadden "naarstig gespeurd naar een glimpje begrip van de bewindslieden voor de grote bezorgdheid, die vrijwel algemeen blijkt uit het voorlopig verslag over de drastische reorganisatie van arbeidsvoorziening."²⁷ De leden van de fractie van D'66 komen zelfs terug op hun aanvankelijke instemming met de "principiële hoofdlijn" van het wetsontwerp, omdat zij "daartegen steeds grotere bezwaren hadden gekregen."²⁸ Zij uiten kritiek op de toon en de inhoud van de memorie van antwoord. Daarin werden volgens hen de bezwaren van de verschillende fracties te gemakkelijk afgedaan. Ook de kleine partijen zijn teleurgesteld en/of verontwaardigd over de opstelling van de regering in de memorie van antwoord.

Voor alle politieke fracties in de commissie geldt dat zij zich met dit wetsontwerp voor voldongen feiten voelen geplaagd. Dat gaat zelfs het CDA, die zich als enige partij zeer positief toonde over het wetsontwerp, te ver. Het CDA herhaalt in het eindverslag dat het wetsvoorstel in grote lijnen haar hartelijke instemming heeft. En zij deelt de mening van het kabinet dat "het begrip vertrouwen een belangrijke rol speelt bij de concretisering van verschillende onderdelen van beleid, die in het wetsvoorstel aan de orde worden gesteld."²⁹ Het CDA toont zich "in principe bereid dit vertrouwen positief te willen benaderen."³⁰ Maar dat betekent niet dat er geen constructief overleg tussen parlement en kabinet meer mogelijk of noodzakelijk zou zijn. Zij is daarom "verbaasd dat de sociale partners, maar ook het kabinet, reeds in een vroeg stadium kenbaar hebben gemaakt dat het wetsvoorstel min of meer ongewijzigd door het parlement moet worden aangenomen, omdat anders de intrekking zal worden bevorderd, dan wel sociale partners zich zouden terugtrekken."³¹

Nu de politieke partijen in de Kamercommissie zich genegeerd weten in de besluitvorming heeft dat geen gunstig effect op hun bereidheid om water in de wijn te doen. De bezwaren van de verschillende partijen met betrekking tot de centrale punten uit de wet, namelijk de verhouding tussen de Rijks-overheid en het tripartiete arbeidsvoorzieningsorgaan, de relaties tussen en binnen bestuurslagen en de verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddelingsmarkt blijken in het eindverslag te resulteren in voorstellen waarmee het wetsontwerp Arbeidsvoorziening ingrijpend wordt geamendeerd.

Wijzigingsvoorstellen raken kern wetsvoorstel

Een meerderheid van de Kamercommissie (PvdA, VVD en D'66) doet wijzigingsvoorstellen, waarin de regering en het parlement ook in de toekomst de hoofdlijnen van het beleid blijven bepalen, en de tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie tot taak krijgt deze hoofdlijnen nader uit te werken en voor de uitvoering zorg te dragen. Keerzijde van deze voorstellen is een andere samenstelling van het CBA. Want anders zouden de sociale partners terecht opmerken dat zij de Rijksoverheid "tweemaal tegenkomen", eenmaal als bestuurspartner in het CBA en dan nog eens als eindverantwoordelijke voor het beleid. SGP en GPV spreken zich in eenzelfde lijn uit. Het CDA doet dergelijke voorstellen niet, maar vraagt wel een antwoord van de regering op de vraag wat er gebeurt als een meerderheid van het parlement het niet eens zou zijn met een compromisbesluit van het CBA. Twee argumenten spelen (opnieuw) de hoofdrol in het pleidooi van een meerderheid van de Kamercommissie voor een sterkere rol van de Rijksoverheid: de verantwoordelijkheid van minister(s) en parlement voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de bestrijding van de werkloosheid, en het feit dat de Rijksoverheid blijft betalen. De PvdA laat zelfs een notitie over de budgettaire aspecten toevoegen aan het eindverslag, ter toelichting op haar visie op het budgetrecht van de Kamer. En ter onderstreping van de beperkte rol van het parlement in het wetsontwerp wijst zij op de magere "inspraak-procedure", waarbij de Kamer tweemaal per jaar een wensenlijstje aan de minister mag overhandigen, maar die minister niet kan aanspreken op het resultaat, vanwege de meerderheidsbesluiten in het CBA. De leden van de PvdA-fractie stellen in dit verband dat "een parlement dat zichzelf respecteert niet mag verworden tot een vrijblijvende debating-club."³²

Had de PvdA in het voorlopig verslag nog geopperd dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister een oplossing zou kunnen zijn, van dit idee stapt ze nu af. De aanwijzingsbevoegdheid was immers al "onaanvaardbaar" verklaard door de sociale partners. In plaats daarvan doet de PvdA echter een veel verdergaand voorstel: zij wil dat de minister bij AMvB (en na behandeling en aanpassing door de Kamer) voor een termijn van vier jaar op hoofdlijnen de taakstellingen van het beleid vaststelt. De RBA's worden dan de hoofdrolspelers wat betreft de nadere uitwerking en de uitvoering. De AMvB (als het "taakstellend beleidskader") dient in de ogen van de PvdA als bekostigingsvoorwaarde: het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening krijgt het in de wet genoemde bedrag als zij de AMvB-taakstelling overneemt. De PvdA beklemtoont dat het haar met de AMvB-taakstelling gaat om globale richtlijnen, en niet om uitgewerkte maatregelen of opdrachten aan de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Zij ziet de AMvB als een instrument om op hoofdlijnen te sturen, in tegenstelling tot een aanwijzingsbevoegdheid die volgens de sociaal-democraten leidt tot gedetailleerd ingrijpen.

In ruil voor deze (ten opzichte van het wetsontwerp) extra invloed van de Rijksoverheid op de Arbeidsvoorziening, stelt de PvdA voor om de samenstelling van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te wijzigen, en daarbij geen vertegenwoordigers van de Rijksoverheid meer op te nemen. De PvdA noemt drie modellen voor de samenstelling van het CBA (een bipartiet bestuur van sociale partners, een CBA naar SER-model, dus met Kroonleden en sociale partners, en een tripartiet CBA met als overheidsvertegenwoordigers de VNG en het IPO). De PvdA heeft voorkeur voor het derde model, maar laat hier wat ruimte. Belangrijk wordt nu in hoeverre deze ingrijpende verandering van het wetsontwerp wordt gesteund door VVD en D'66?

De VVD vindt de invloed van het parlement te minimaal. De VVD constateert "dat de beleidsbepalende, financiële en uitvoerende macht niet alleen geconcentreerd is in handen van het Centraal Bestuur, maar dat binnen dat bestuur de "overheidspoot" tamelijk machteloos is ten aanzien van het doorvoeren van beleid waarin de, van huis uit belangen behartigende organisaties, geen brood zien."³³. De VVD vraagt of het niet beter is om de minister het beleidsplan te laten goedkeuren, en de hele beleidsvoorbereiding en -uitvoering aan de sociale partners over te laten. Dat gaat aan de ene kant wat minder ver dan het voorstel van de PvdA (niet het vooraf bepalen van richtlijnen per AMvB, maar het goedkeuren van een beleidsplan dat is opgesteld door de sociale partners), maar aan de andere kant juist iets verder (geen tripartiet bestuur met VNG en IPO, waar de PvdA-voorkeur naar uitging, maar een bipartiet bestuur zonder overheid). De VVD maakt zich in het eindverslag nu ook sterk voor vertegenwoordiging van de provincie in de RBA's, iets waar zij in eerste instantie niet mee kwam.

D'66 wil een scheiding van verantwoordelijkheid van ministers en parlement ten opzichte van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Ook D'66 vindt dat het kabinet verantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van het beleid en zelf geen deel moet uitmaken van het CBA. Dat CBA moet in haar opvatting gaan bestaan uit Kroonleden en sociale partners. "Indien in die constructie het beleidsplan zou worden opgesteld door sociale partners en Kroonleden, en dus zonder directe invloed van het kabinet, wordt er voldoende recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de sociale partners."³⁴, zo meent D'66. Het kabinet moet vervolgens het beleidsplan goedkeuren, door het te toetsen aan criteria van algemeen belang en aan de sociaal-economische doelstellingen van de overheid. "De rol van het parlement is dan gelegen in de beoordeling van het kabinetsbeleid terzake."³⁵. D'66 overweegt nog of het kabinet vooraf haar hoofdlijnen moet aangeven per AMvB('s): "Denkbaar is immers dat het beleidsplan door het CBA wordt opgesteld aan de hand van door het kabinet uit te vaardigen maatregelen van bestuur."³⁶.

Een meerderheid van de Kamercommissie (de leden van PvdA, VVD en D'66) wil dus dat de minister (na overleg en onder controle van het parlement) het arbeidsvoorzieningsbeleid op hoofdlijnen vaststelt, en dat de samenstelling van het CBA wordt gewijzigd. De VVD kiest daarbij voor model één, D'66 voor twee en de PvdA voor model drie. Uit deze opstelling blijkt dat de Kamercommissie in meerderheid sterk hecht aan het behoud van de eigen sturingsmogelijkheden, zij het op hoofdlijnen. De Kamer ziet zichzelf daarbij graag als vertegenwoordiger van algemene belangen en niet van deelbelangen zoals de organisaties van werkgevers en werknemers die vertegenwoordigen. Verder deelt de Kamercommissie in meerderheid niet het vertrouwen van het kabinet in de tripartiete besluitvorming en uitvoering. Maar de verwachting dat de door het parlement vastgestelde hoofdlijnen leiden tot de bedoelde resultaten, lijkt ongeschonden.

Een restrictief vergunningsregime

Tenslotte spreekt de Kamercommissie zich ook in het eindverslag nog eens uit over de particuliere arbeidsbemiddeling. Het CDA houdt impliciet een pleidooi voor het beperkt uitgeven van vergunningen, omdat zij bevreesd is dat "bij meer commerciële arbeidsbemiddeling de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie vooral te maken zal krijgen met de moeilijk bemiddelbaren."³⁷. De PvdA houdt principiële bezwaren tegen elke vorm van arbeidsbemiddeling met winst oogmerk. Echter: "zij moesten erkennen dat commerciële arbeidsbemiddeling vooralsnog niet uit het arbeidsmarktdeel valt weg te denken."³⁸. Dus kiest de PvdA ervoor om de commerciële bemiddelaars onder een vergunningenregime te brengen, "die hun geen ruimte laat de gebruikelijke praktijken voort te zetten."³⁹. Over die "praktijken" wordt de PvdA niet erg concreet, maar zij noemt ze wel "onaanvaardbaar". Ook de PvdA is bang dat de openbare arbeidsbemiddeling "gehouden is de moeilijkste segmenten van de markt te benaderen."⁴⁰. En zij ziet het gevaar dat de openbare Arbeidsvoorziening in de afweging tussen vergroting van het marktaandeel en bemiddeling van minder kansrijke werkzoekenden, voor het eerste zal moeten kiezen. De PvdA beschouwt de commerciële arbeidsbemiddeling als ongewenst, maar voorlopig onvermijdelijk (gezien het slechte functioneren van de openbare Arbeidsvoorziening en het gebrek aan controle op de particuliere bemiddelingsbureaus). De sociaal-democraten willen dan ook een restrictief vergunningenbeleid onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW, waar zij vanuit de Kamer een grote invloed op kunnen houden. Het CDA accepteert het bestaan van particuliere arbeidsbemiddeling zonder negatieve of positieve klank, maar wenst er wel greep op te krijgen. Deze partij wil dan ook alle vormen van arbeidsbemiddeling, dus ook uitzendarbeid, onder een vergunningenbeleid brengen, onder verantwoordelijkheid van het tripartiet centraal bestuur.

Te weinig vrijheid voor de RBA's

Wat betreft de decentralisatie dringt de Kamer opnieuw aan op meer helderheid en een grotere beleidsvrijheid op regionaal niveau. Het CDA vindt dat het kabinet duidelijker moet aangeven welke bevoegdheden het regionale niveau zal hebben. Verder ziet het CDA nog steeds niet in waarom het centrale tripartiete bestuur een aanwijzingsbevoegdheid moet hebben ten opzichte van de regionale besturen. Naar de mening van het CDA "ware het beter om regionale besturen vertrouwen te geven (zoals de sociale partners het vertrouwen van het parlement vragen)".⁴¹ Dat is ook de mening van de VVD. Deze partij acht de beleidsruimte van de RBA's buitengewoon gering en stelt dat de RBA's "heel wat minder garanties voor de continuïteit van het regionale beleid (krijgen) van de zijde van het CBA dan het CBA van de centrale overheid".⁴² Ook de PvdA is van mening dat de RBA's sterk aan banden (kunnen) worden gelegd door het CBA, en zij stelt: "In het voorliggende wetsontwerp is geen duidelijke keuze gemaakt tussen centralisatie en decentralisatie. Het ontbreken van die duidelijkheid zal verstarrend werken, onnodige spanningen veroorzaken en zal aanleiding geven tot het voeren van een centralistisch beleid".⁴³ Daarom dringt ook de PvdA, onder verwijzing naar het oordeel van de toetsingscommissie wetgevingsprojecten, aan op een duidelijker afbakening van taken en bevoegdheden van CBA en RBA's bij wet. Bij een dergelijke afbakening is het bovendien van belang hoe de coördinatie tussen verschillende beleidsterreinen er in de praktijk moet gaan uitzien. Voor de beleidsruimte op regionaal niveau is met name interessant hoe de afstemming tussen landelijke sectorale en categoriale afspraken en regionaal beleid gaat plaatsvinden. Ook in het eindverslag blijkt bij de Kamercommissie op dit punt nog erg veel onduidelijkheid te bestaan.

Tenslotte spreekt de Kamercommissie zich opnieuw uit over de betrokkenheid van de lagere overheden in de tripartiete besturen. Het CDA wil alsnog antwoord op haar vragen of de provincie in de RBA's kan gaan meebesturen, en zij noemt twee mogelijkheden hiertoe (als boventallig lid, met of zonder stemrecht, en als een van de drie overheidsvertegenwoordigers). De PvdA wil dat de provincies recht krijgen op een zetel in de RBA's, maar vindt wel dat daar afhankelijk van de regionale omstandigheden (lees: in provincies waar het provinciaal bestuur nauwelijks actief is op arbeidsvoorzieningsterrein) van kan worden afgezien. We hadden al gezien dat in het eindverslag ook de VVD de provincie in het RBA vertegenwoordigd wil zien. De vertegenwoordiging van de VNG in het CBA wordt hier niet opnieuw genoemd, maar is wel onderdeel van de voorstellen tot wijziging van het CBA (model drie, voorkeur PvdA).

Conclusies uit de schriftelijke behandeling

Op grond van het eerste deel van de parlementaire behandeling van het

wetsontwerp Arbeidsvoorziening kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Een meerderheid van de Kamercommissie (alle politieke partijen met uitzondering van het CDA), is het op hoofdpunten oneens met het wetsontwerp Arbeidsvoorziening. De bezwaren gelden de voorgestelde tripartisering (eindverantwoordelijkheid moet bij regering en parlement blijven), de voorgestelde decentralisatie (te weinig waarborgen voor regionale beleidsvrijheid), de verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddeling (te liberaal) en de afstemming tussen verschillende beleidsterreinen (onvoldoende). Met name de opvatting van een meerderheid van de Kamercommissie dat de eindverantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid bij ministers en parlement moet blijven, raakt het wetsontwerp in haar kern. Op grond van de schriftelijke behandeling in de Kamercommissie is de verwachting gerechtvaardigd dat het wetsontwerp Arbeidsvoorziening onvoldoende steun zal vinden in de Tweede Kamer en dus zal worden afgewezen. Een dergelijke afwijzing lijkt alleen nog te kunnen worden voorkomen als het kabinet overeenstemming kan bereiken met de organisaties van werkgevers en werknemers over de ingrijpende wijzigingsvoorstellen van de Kamer. Toch loopt het geheel anders. Negen maanden later is het wetsontwerp door de Tweede Kamer aanvaard, zonder dat er wezenlijke veranderingen in zijn aangebracht. Hoe zich een dergelijke omslag kan voordoen, is in de volgende paragraaf aan de orde.

7.3 Naar een doorbraak tussen Lubbers II en III

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe het verzet van een meerderheid van de Tweede Kamer tegen de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet verandert in instemming. Een belangrijke rol bij deze omslag speelt de val van het tweede kabinet Lubbers, een maand nadat de Vaste Kamercommissie haar kritische eindverslag had uitgebracht. Deze politieke gebeurtenis biedt de gelegenheid om de gegroeide eenheid in het verzet van VVD, PvdA en D'66 tegen het wetsvoorstel te doorbreken. Maar in april 1989 zagen de zaken er nog geheel anders uit.

Een vruchteloos mondeling overleg

Op 26 april 1989 voert minister De Koning op zijn verzoek een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor SZW. In het eindverslag heeft de minister "een groot aantal opmerkingen van zeer fundamentele aard aange troffen" en "het leek hem verstandig hierover met de commissie mondeling van gedachten te wisselen"⁴⁴. Maar de commissie had zich tevoren uitvoerig beraden op haar opstelling in dit mondeling overleg en afgesproken dat als de minister niets nieuws in te brengen had er ook niet gediscussieerd hoefde te worden⁴⁵. De minister ging er van zijn kant kennelijk vanuit dat als hij in

eigen persoon de essenties van het wetsvoorstel nog eens zou uitleggen, hij wellicht de Kamerfracties kon overtuigen of op zijn minst er achter kon komen welke concessies nodig waren om de Kamer te laten instemmen. De speelruimte voor concessies was echter gebonden aan de bereidheid hiertoe van de sociale partners, omdat als zij niet meer mee wilden doen het hele wetsvoorstel van de baan was. En aangezien de belangrijkste bezwaren van de Kamer betrekking hadden op de te geringe invloed van het parlement in de nieuwe structuur, terwijl de sociale partners (alsmede de minister) zich inmiddels behoorlijk hadden vastgebeten in 'het principe van de gelijkwaardigheid van de drie partijen in het nieuwe bestuursmodel' stond de minister voor een verre van eenvoudige opgave. Hij begon met geen duimbreed toe te geven. De commissieleden reageerden daarop door unaniem een reactie te weigeren. De minister kende hun standpunten, want die waren uitvoerig uiteengezet in het eindverslag. Als de minister om een mondeling overleg verzocht ging de commissie ervan uit "dat zijdens de minister zou worden aangegeven op welke punten hij op grond van het eindverslag mogelijkwerijs tot nadere inzichten zou zijn gekomen". Zo niet, dan was "de commissie niet voornemens op de mededelingen van de minister in te gaan."⁴⁶

In plaats van tot toenadering leidde het mondeling overleg eind april 1989 tot verharding van de tegenstellingen tussen de minister (en de sociale partners) enerzijds en de Kamer anderzijds. De eenheid van de Vaste Commissie werd door de onwrikbare houding van de minister verder versterkt. Zelfs de leden van het CDA zetten zich tegen hun minister af en verweten hem dat hij de bezwaren van de Kamer niet serieus genoeg nam. "De minister moet toch uit het eindverslag hebben opgemaakt dat bij alle leden van de commissie de vraag leeft hoe het door de minister omschreven bestuursmodel zal werken in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlement," zo stelt de CDA-er Weijers, "Het zou zinvol zijn, als de minister hiervoor begrip toonde. Hij heeft immers zelf jaren in het parlement gezeten, zodat hij heel goed weet dat, als de bevoegdheden van het parlement in het geding zijn, de Kamer heel kritisch is.(...) Als een vonk van begrip bestond en een ernstige poging werd gedaan om elkaar op een bestuursmodel te vinden waarin ieders verantwoordelijkheid zoveel mogelijk gestalte krijgt, zou de heer Weijers graag tot een gedachtenwisseling bereid zijn. Een herhaling van zetten achtte hij echter zinloos."⁴⁷ Maar de minister is niet bereid - en zonder overleg met de sociale partners ook niet in staat - om op dit moment de Kamer tegemoet te komen met wijzigingsvoorstellen, zodat de bijeenkomst zonder resultaat weer wordt beëindigd. De minister weet nu dat de enige kans om het wetsvoorstel min of meer ongeschonden door het parlement te loodsen ligt in het breken van de eenheid van de Kamer. De val van het kabinet Lubbers II in mei 1989 is hem daarbij bijzonder behulpzaam.

De minister verandert van strategie

De nota naar aanleiding van het eindverslag die de Vaste Commissie op 1 juni 1989 van de minister ontvangt, tracht de impasse tussen minister en parlement over het wetsvoorstel te doorbreken en wel op twee manieren. Ten eerste is de toon gewijzigd. De eerste alinea luidt: "Met grote waardering hebben wij kennis genomen van de diepgaande beschouwingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het wetsvoorstel."⁴⁸ Ook in de rest van de nota put de minister zich uit in begrip voor de bezwaren van de Kamer, dank voor de "diepggravende beschouwingen" en wordt een uitvoerige inhoudelijke behandeling van de kritiek beloofd die op een aantal punten resulteert in bijstelling van het wetsvoorstel. Openlijk wordt de "irritatie" besproken die bij de Kamer is opgeroepen. Dat was natuurlijk niet de bedoeling en de minister geeft toe dat hij zich "tot op zekere hoogte (kan) inleven in de gevoelens die de inhoud van de memorie van antwoord bij een aantal Kamerfracties heeft gewekt."⁴⁹ Maar de minister heeft wel begrepen dat hij er met alleen een andere toonzetting niet komt. Daarvoor zijn ook concrete veranderingen nodig van het wetsvoorstel in de richting van de bezwaren van de Kamer. Aangezien een precies inzicht ontbrak in de voorwaarden waaronder de kritische partijen genoeg zouden nemen met het wetsvoorstel, zochten in de maand mei de plaatsvervanger van de DG Arbvo en de voorzitter van de projectgroep de woordvoerders in de Tweede Kamer op om te achterhalen wat hun marges waren. Bij zoveel kritiek moest immers de minister een 'gebaar' maken, dat geen afbreuk deed aan de consensus met de sociale partners en tegelijkertijd wel enigszins tegemoet kwam aan de belangrijkste bezwaren van de Kamer.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag verwoordt de minister de kern van het verschil in opvatting tussen hem en een meerderheid van de kamerfracties als de keuze voor het 'nevenschikkend bestuursmodel' versus het 'bovenschikkend bestuursmodel'. In het nevenschikkend model wordt uitgegaan van drie partijen in het arbeidsvoorzieningsbestuur die daarin elk een gelijkwaardige inbreng hebben, terwijl in het bovenschikkende model de overheid de hoofdlijnen van het beleid aangeeft en de sociale partners (al of niet samen met Kroonleden of vertegenwoordigers van lagere overheden) de uitwerking daarvan ter hand nemen. De minister reageert op de voorkeur van een meerderheid van de Kamer voor het bovenschikkend model door eerst zijn argumenten voor een nevenschikking van de drie partijen nogmaals te noemen en vervolgens zijn 'reserves' te uiten ten aanzien van het bovenschikkende model. Deze reserves hebben betrekking op drie zaken. De minister vindt "dat de vermeende grotere sturingsmogelijkheden van de centrale overheid in zo'n bestuur worden overschat", (...) "dat het beleidsresultaat dat met zo'n bestuursmodel kan worden bereikt niet optimaal zal zijn", en tenslotte "dat in de praktijk een dergelijk bestuursmodel niet

werkbaar zal blijken te zijn.”⁵⁰. In feite gebruikt de minister driemaal hetzelfde argument, namelijk dat door van bovenaf te willen sturen de overheid minder resultaten bereikt dan op basis van samenwerking met sociale partners in tripartiete besturen mogelijk is.

Van het rijtje van vijf problemen dat de minister ziet bij het bovenschikkend model is de middelste de belangrijkste, namelijk dat de sociale partners zich in zo’n model onvoldoende verantwoordelijk voelen voor beleid waarvan de hoofdlijnen buiten hen om zijn vastgesteld. De overige bezwaren gelden de strijd die zal ontstaan tussen overheid en CBA over hoe gedetailleerd hoofdlijnen mogen zijn; het ontbreken van de inbreng van de drie ministeries in het CBA, nodig voor de beoogde ‘synergie’ in het beleid; het probleem dat de overheid een aanwijzingsbevoegdheid nodig zou hebben om serieus te kunnen sturen in het bovenschikkend model, terwijl de sociale partners die niet zullen accepteren en tenslotte het bezwaar dat belangenorganisaties van sociale partners niet kunnen fungeren als louter uitvoerder van overheidsbeleid⁵¹. Op grond van deze argumenten handhaaft de minister zijn keuze voor het zogenaamde nevenschikkend model, maar hij is wel bereid daarbinnen enkele wijzigingen aan te brengen die de invloed van het parlement op de inbreng van de ministers in het CBA kunnen versterken. Ook besluit de minister om enigszins tegemoet te komen aan het bezwaar dat de lagere overheden niet in het CBA vertegenwoordigd zijn. In de nota naar aanleiding van het eindverslag leidt dat tot de volgende voorstellen van wijziging van de kant van de minister:

- bij alle belangrijke besluiten in het CBA (dat wil zeggen de besluiten waarover bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen consensus moest worden bereikt) krijgt de minister van SZW een doorslaggevende stem in de overheidsdelegatie;
- de minister van SZW stelt de hoofdlijnen van zijn inbreng in het CBA vast in overleg met het parlement; en
- de VNG krijgt een waarnemerspositie in het CBA.

Met deze wijzigingsvoorstellen laat de minister echter de essentie van het wetsvoorstel intact, namelijk dat de eindverantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid niet langer ligt bij regering en parlement maar wordt overgedragen aan een zelfstandig publiek orgaan met tripartiete besturen waarin de overheid als één van de drie partijen participeert. En dat was nu net het cruciale punt waartegen de Kamer zich in meerderheid verzette. Niettemin leidt de nota naar aanleiding van het eindverslag tot heropening van het overleg met de Kamercommissie.

De Kamer in het defensief

In het mondeling overleg tussen de Vaste Kamercommissie van SZW en

minister De Koning op die warme zaterdag 29 juni 1989 raken de gemoe-
deren soms aardig verhit. Daar bestaat dan ook enige aanleiding toe. Ener-
zijds heeft de voortijdige val van het tweede kabinet Lubbers gezorgd voor
onzekerheid in de politieke verhoudingen. Anderzijds hebben de werk-
geverscentrales net bedreigd om de tripartiete samenwerking op te zeggen.
De werkgeversorganisaties vinden dat de minister te ver is gegaan met zijn
wijzigingsvoorstellen en zeggen zich met name te verzetten tegen de
waarnemerszetel van de VNG in het tripartiete bestuur. De minister heeft
intussen een 'goed gesprek' met hen gevoerd⁵² maar het sein van sociale
partners dat het parlement moet opschieten met haar instemming is intussen
wel overgekomen. De discussie - althans de parlementaire discussie - moet
echter eigenlijk nog beginnen.

Het CDA blijft het meest positief over het wetsontwerp. Deze partij stemt in
met het nevenschikkend model en acht de wijzigingsvoorstellen van de
minister een verbetering, met uitzondering van de waarnemerszetel voor het
VNG in het CBA. Daarvan denkt het CDA dat die kan leiden tot bevoog-
ding van de gemeenten. Over de praktijk van het overleg tussen Kamer en
minister in relatie tot de besluitvorming in het CBA heeft het CDA wel een
vraag. Wat gebeurt er als de Kamer wil dat het centrale tripartiete bestuur
geld uitgeeft voor een bepaalde doelgroep en het CBA voelt daar niets voor?
Kan de Kamer dan op grond van haar budgetrecht het CBA daartoe dwin-
gen?

De VVD is een stuk feller in haar reactie en vraagt zich af wat na de
wijzigingsvoorstellen van de minister de feitelijke verbetering is van het
wetsvoorstel op het punt van de invloed van parlement en minister. Welke
instrumenten heeft de minister nu eigenlijk om de opvattingen van het
parlement in het CBA te realiseren? De minister heeft geen aanwijzingsrecht
en mag de begroting slechts op financieel-technische gronden toetsen. Van
het vetorecht van de minister van SZW in het tripartiete bestuur is de VVD
niet onder de indruk: de minister kan wel in het CBA weigeren om zijn
goedkeuring te geven aan het meerjarenprogramma "maar daar kun je niet
mee aan de gang blijven"⁵³. En over het overleg met de Kamer over de
hoofdpijnen van het meerjarenplan vraagt de VVD zich af: "Over welke
hoofdpijnen hebben wij het dan eigenlijk, want de minister stelt in wezen
geen hoofdpijnen vast?"⁵⁴.

De PvdA bespeurt wel een verbetering in de positie van de minister in de
onderhandeling met de sociale partners in het toekomstige tripartiete bestuur.
Hoewel deze partij het nog rijkelijk vroeg vindt voor standpunten vanuit de
fracties wil zij toch wel kwijt dat het in de nota naar aanleiding van het
eindverslag geïntroduceerde 'destructieve vetorecht' van de minister van

SZW 'constructief' zal werken: "Met dit vetorecht kan de minister allerlei zaken in het concept-meerjarenbeleidskader op laten nemen, die hij er zonder dit recht waarschijnlijk niet in gekregen had."⁵⁵. Vervolgens geeft de PvdA een eigen interpretatie aan het overleg tussen minister en Kamer. Daarmee reageert deze partij niet alleen op het voorstel van de minister hieromtrent maar ook op een recente brief van de RCO, de overkoepelende raad van centrale werkgeversorganisaties. Hierin wordt het overleg met de Kamer geïnterpreteerd als een eenmalige consultatie van het parlement, voorafgaand aan de onderhandelingen in het CBA. De PvdA wenst het overleg tussen Kamer en minister meer inhoud te geven. Voor deze partij begint het overleg wanneer de minister heeft onderhandeld in het CBA en van plan is in te stemmen met een aldaar overeengekomen concept-meerjarenbeleidskader. Vervolgens legt de minister dit beleidsvoornemen aan de Kamer voor. De PvdA gaat ervan uit dat minister en Kamer in dit overleg op grond van een inhoudelijke argumentatie tot gezamenlijke standpunten komen over eventuele wijzigingen van het concept-meerjarenprogramma. Wanneer het CBA deze wijzigingen vervolgens overneemt is er niets aan de hand. Als het CBA sommige wijzigingen wel en andere niet aanvaardt kan de minister de Kamer vragen om toch te mogen instemmen. Een derde mogelijkheid is dat de minister instemt ondanks de bezwaren van de Kamer, waarna het aan het parlement is om hier al of niet consequenties aan te verbinden. Bij haar interpretatie van het overleg tussen Kamer en minister gaat de PvdA er bovendien vanuit dat niet alleen het beleidsplan maar tegelijkertijd ook de begroting ter discussie staat. Tenslotte stelt deze partij voor om het overleg zowel te betrekken op het concept-programma en de concept-begroting in het voorjaar als op de definitieve vaststelling hiervan in het najaar. Door een dergelijke voorstelling van het overleg tussen parlement en minister suggereert de PvdA-er Leijnse dat de Kamer dezelfde bevoegdheden houdt als op andere terreinen: "Dit is, lijkt mij, de normale staatsrechtelijke verhouding. Als dat de bedoeling is van het gemeen overleg en de wijze waarop wij gaan opereren, dan zitten wij aardig binnen de gebruikelijke verhoudingen."⁵⁶.

Maar de SGP wijst er fijntjes op dat bij een gedeeltelijke of algehele weigering van het tripartiete bestuur om de wijzigingsvoorstellen van de Kamer over te nemen "de regering of de Staten-Generaal met de rug tegen de muur (komt) te staan"⁵⁷. Voor de SGP is daarom de centrale kwestie "wat nu de materiële betekenis is van de bijstellingen die de minister heeft aangebracht."⁵⁸. Resulteert het overleg met de Kamer in een pakket besluiten of conclusies waarmee de overheidsgeleding het overleg in het CBA in gaat, zo vraagt de SGP zich af, zo ja, wat is dan nog de ruimte voor overleg? En: "Als er dan in het overleg bepaalde wissels getrokken moeten worden, moet de minister dan voor consultatie terug naar de Kamer, of moet hij het eindresultaat accorderen onder het voorbehoud van instemming ermee door

de Kamer? Kortom, hoe voltrekt zich dat allemaal?"⁵⁹.

D'66 heeft "het gevoel dat wij qua toonzetting iets vriendelijk met elkaar omgaan.(...) Bovendien heeft de minister zelf wijzigingen voorgesteld."⁶⁰. Maar dat neemt niet weg dat D'66 voorlopig wenst vast te houden aan het bovenschikkend model. De argumenten liggen op verschillende terreinen. D'66 heeft zowel sterke twijfels of de sociale partners boven hun eigen belangenbehartiging zullen uitstijgen en voldoende aandacht zullen hebben voor "de macro-optiek" van "inkomensbeleid, werkgelegenheidsbeleid en voor mijn part emancipatiebeleid"⁶¹. Verder is deze partij bang dat het wetsvoorstel in strijd is met wat Binnenlandse Zaken vindt of zal gaan vinden van functionele decentralisatie. Tenslotte ziet D'66 niet hoe de Kamer op één bepaald moment invloed kan uitoefenen op wat deze partij schetst als een continue onderhandelingsproces tussen ministers en sociale partners in het CBA. En wanneer de Kamer zelf een initiatiefwet aanneemt over werkgelegenheid en macro-economische doelstellingen, moet een dergelijke wet dan "het contraseign dragen van de minister tezamen met de sociale partners? Daarop zou het neerkomen, als het dit terrein betrof."⁶². Wat de waarnemerszetel voor de VNG aangaat is D'66 akkoord. Ook de PvdA vond dit trouwens een verbetering, al pleitte deze partij voor een zetel met stemrecht voor de VNG. D'66 vindt het net als de VVD vervolgens logisch om ook een provinciale vertegenwoordiger in het RBA toe te laten.

Als geheel blijkt de Kamer er niet gerust op dat de wijzigingsvoorstellen van de minister leiden tot datgene waar zij in meerderheid voor pleit, namelijk een substantieel grotere invloed van regering en parlement in de nieuwe structuur. Aan de andere kant zegt géén van de fracties definitief nee tegen het wetsvoorstel. Het CDA laat weten het wetsvoorstel te steunen. De PvdA en de VVD houden hun eindoordeel nog achter de hand. En D'66 betreft de meest vergaande stelling door de voorkeur uit te spreken voor het bovenschikkend model, maar ook deze partij wil "de discussie niet stoppen"⁶³.

Toch blijft het slikken of stikken

In zijn antwoord op de eerste termijn in het mondeling overleg eind juni 1989 neemt minister De Koning de interpretatie die de PvdA gaf aan het overleg tussen Kamer en minister voor een belangrijk deel over. Inderdaad was hij van plan het concept-meerjarenbeleidskader plus de concept-begroting toe te zenden aan de Kamer en daarover overleg te voeren. Ook de minister gaat ervan uit dat in dit overleg overeenstemming ontstaat over eventuele aanpassingen die hij zou moeten bepleiten in het tripartiete bestuur. Wanneer er vervolgens een groot verschil van mening blijft bestaan tussen de sociale partners en de overheidsgeleding in dit bestuur op een zeer gevoelig punt dat naar de mening van de Kamer behoort tot de hoofdlijnen

van beleid, en al het mogelijke overleg leidt niet tot een oplossing, dan houdt de tripartiete structuur op te bestaan volgens de minister. "Als er echter onheilbare tweespalt is, dan kan het model niet werken, dan zijn wij terug bij af, dan zullen wij de wet moeten intrekken en dan gaan wij terug naar een directoraat-generaal."⁶⁴ Maar in het geval er na veel geven en nemen wel een compromis wordt bereikt waarmee de minister instemt terwijl de Kamer dat "zeer verkeerd vindt"⁶⁵ dan ziet de minister twee mogelijkheden voor de Kamer. De ene is dat het parlement het vertrouwen in de minister kan opzeggen. Dat is natuurlijk een verstrekkende maatregel, dat ziet de minister zelf ook wel in. Maar daarom introduceert hij nog een andere mogelijkheid, namelijk dat de Kamer het beleidsplan wel goedkeurt maar erbij zegt dat zij volgend jaar in sterkere mate haar zin wil hebben.

Over de mogelijkheden voor de Kamer om via het budgetrecht het beleid te beïnvloeden is de minister duidelijk: die zijn er niet. De Kamer kan natuurlijk de begroting van SZW waarop de 1,9 miljard voor Arbeidsvoorziening staat verwerpen, maar in zo'n geval plegen ministers af te treden want dan hebben zij geen geld meer. Als de Kamer binnen de post voor het arbeidsvoorzieningsbeleid bepaalde gelden wil oormerken heeft zij daartoe weliswaar in beginsel het recht, maar de minister zal dat niet kunnen aanvaarden omdat hij gehouden is het hele bedrag over te maken aan het CBA. Niet de minister of het parlement, maar het tripartiete bestuur stelt uiteindelijk de begroting voor Arbeidsvoorziening vast, zo deelt de minister mee. Wel kan de Kamer het totale bedrag veranderen, maar dan moet zij de Arbeidsvoorzieningswet wijzigen plus de begrotingswet voor SZW.

"De heer Leljnse (PvdA): Alles goed en wel, maar de conclusie uit hetgeen U nu zegt, is dat er strijd is tussen het budgetrecht van de Kamer en datgene wat U in deze wet overeenkomt ten aanzien van de begroting van het CBA. De vraag is hoe U die strijd oplost?

Minister De Koning: Ik doe dat op de wijze die ik zojuist heb aangegeven. In een dualistisch systeem mag je als minister toch bezwaar maken tegen wijzigingen die de Kamer in je begroting wil aanbrengen? (...)

Mevr. Rempt-Halmmans de Jongh (VVD): Het illustreert dat het beleid in wezen wordt overgelaten aan een ander. Het probleem is dat de Kamer in wezen geen invloed kan uitoefenen op het beleid. (...)

Minister De Koning: Er is sprake van het delen van de beleidsverantwoordelijkheid. Dat is de kern van het wetsvoorstel.(...) Men moet trachten tot een gezamenlijk beleid te komen. Dit betekent dat niet één van de geledingen de dienst kan uitmaken. Iedere geleding heeft te maken met de standpunten van de twee andere geledingen. Men moet daar in normaal bestuurlijk overleg uitkomen.

De heer Linschoten (VVD): Wij hebben hier met een punt te maken waar die andere geledingen buiten staan, namelijk dat de begrotingswetgever de centjes op tafel legt. Dat is geen gedeelde verantwoordelijkheid, maar de verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever. (...)

De heer Leijne (PvdA): Bij een gedeelde bestuursverantwoordelijkheid hoort een gedeelde financieringsverantwoordelijkheid. Nu is er een ongedeelde financieringsverantwoordelijkheid. Eén partij schokt het gehele bedrag en daar hoort dus een ongedeelde bestuursverantwoordelijkheid bij op één punt, namelijk de verantwoordelijkheid voor de begroting: die ligt hier."⁶⁶.

Maar de minister laat zich niet van zijn voornemens afbrengen. Hij onderschrijft weliswaar het principe van een tripartiete financiering maar keert vervolgens de redentie om door te stellen dat een tripartiete verantwoordelijkheid voor het beleid niet kan werken zonder eenzelfde verantwoordelijkheid voor de bijbehorende begroting. "(...) ik zie niet in hoe je een nevenschikkend model kunt hebben, waarbij twee van de partners het vertrek verlaten zodra het over geld gaat en zeggen: daar mogen wij niet over meepraten. Dan kunnen zij geen verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Die twee hangen volstrekt samen."⁶⁷. Bovendien stelt De Koning: "Andere partijen brengen ook geld in, zij het niet per definitie via het CBA, maar hopelijk wel zoveel mogelijk in samenhang met het CBA."⁶⁸. En hij denkt daarbij aan de fondsen van het bedrijfsleven voor opleiding en ontwikkeling die tenminste 4 miljard gulden zouden bevatten. De Koning beklemtoont nog eens hoeveel invloed de Kamer op de minister heeft via het overleg over de voorbereiding en vaststelling van het beleid, via eventuele tussentijdse moties en via het recht van interpellatie en de informatieplicht van de minister. Maar hij benadrukt eveneens dat het resultaat van het overleg met de Kamer zeker geen lastbrief kan en mag zijn. De minister kan niet met gebonden handen het overleg in worden gestuurd, dat zal hij altijd moeten weigeren. Ook anderszins maakt minister De Koning de grenzen aan de parlementaire invloed duidelijk door te stellen: "Er is geen afzonderlijk goedkeuringsrecht van het eindresultaat. De minister neemt de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het meerjarenbeleidskader."⁶⁹.

De VVD-er Linschoten zet vervolgens het debat op scherp door de invloed van het parlement in de nieuwe structuur als volgt samen te vatten: "Tenzij het om dingen gaat die het werkelijk waard zijn om de hele organisatie van de arbeidsvoorziening op te blazen, heeft de Kamer geen instrument in handen om bij te sturen, als zij denkt dat het noodzakelijk is. Dit is de kern van het probleem waarover wij de hele middag al praten."⁷⁰. Maar dan springt de CDA-er Weijers in de bres voor de tripartiete samenwerking. Hij geeft toe dat je uiteindelijk in zulke 'zwart-wit-situaties' terecht kunt komen, maar verwacht dat de sociale partners en de Kamer naar elkaars argumenten

willen luisteren en op grond daarvan het eens worden. Het gevaar van de 'matpositie' die door de VVD wordt geschetst moet de Kamer volgens de CDA-fractie bovendien "afwegen tegen het grote belang dat het arbeidsmarktbeleid eindelijk een gedeelde verantwoordelijkheid wordt. Dit is het afwegingsproces waarvoor wij allemaal staan."⁷¹. De minister rondt zijn reactie op de vragen en de kritiek van de Kamerfracties af door te stellen dat er inderdaad geen initiatiefwet van de Kamer op het arbeidsvoorzieningssterrein kan komen zonder instemming van de sociale partners, maar dat dit wel mogelijk is op 'aanpalende terreinen'. En volgens de minister volgt uit de waarnemerszetel voor de VNG niet automatisch een provinciale vertegenwoordiging op RBA-niveau.

De minister speelt een dubbelrol

Aan het einde van het mondeling overleg komt de voortgang van de behandeling van het wetsontwerp aan de orde is, mede in verband met de demissionaire periode, het aanstaand zomerreces en de komende verkiezingen. De minister wil via de opvattingen in de commissie over de verdere procedure inzicht krijgen in de steun van de verschillende fracties voor het wetsvoorstel. Maar behalve het CDA houdt iedereen zich op de vlakte. De VVD en de SGP willen nader beraad met de eigen fractie. De PvdA wil het wetsvoorstel wel na het reces in behandeling nemen ondanks het feit "dat er nogal wat kwetsbare punten zijn"⁷², maar ziet uit praktische overwegingen (de Kamer komt nog slechts op 13 september bijeen om uitgeluid te worden) deze behandeling als een zaak van de nieuwe Kamer. D'66 is het meest terughoudend. De woordvoester van deze partij, Mevrouw Groenman stelt: "dat ik vanmiddag eerder meer beren dan minder beren ben tegengekomen en dat die beren ook steeds enger worden, als ik denk aan het budget- en het initiatiefrecht van de Kamer (...)"⁷³.

De minister dringt echter aan op een zo spoedig mogelijke behandeling en zet de Kamer onder druk door te stellen: "De Kamer is natuurlijk meester over haar agenda en bepaalt zelf of zij dit in de oude samenstelling zal doen of in de nieuwe. Ik acht het waarschijnlijk dat dit punt bij de opstelling van het regeerakkoord ook enige aandacht zal krijgen. Desgevraagd ben ik gaarne bereid, daaraan medewerking te verlenen."⁷⁴. Als de CDA-fractie hulpvaardig informeert wat hij daarmee bedoeld zegt De Koning: "Ik zou in ieder geval de materiaalverschaffing voor mijn rekening nemen. Dat lijkt mij het minste wat ik kan aanbieden. Als daartussen een advies te bespeuren is, zou mij dat niet verbazen. Maar dat zal in de afweging van de Kamer moeten worden meegenomen."⁷⁵. Kortom, de minister stelt de fracties voor de keus: of zij kiezen voor een spoedige behandeling of hij zal er zelf voor zorgen dat het bij de aanstaande formatie wordt geregeld. Belangrijk is dat De Koning niet alleen demissionair minister van SZW is, maar tevens wordt

gezien als de waarschijnlijke (in)formateur van een nieuw kabinet. De Vaste Commissie voor SZW beraadt zich vervolgens in beslotenheid over de procedure.

Uit het voorgaande blijkt dat een meerderheid van de Kamer in het mondeling overleg ernstige kritiek houdt op een te geringe invloed van het parlement ten opzichte van de minister en van de minister ten opzichte van de sociale partners. De VVD en de PvdA fungeren als felste opposenten maar geven nog geen oordeel over het wetsontwerp. Wellicht is deze houding functioneel in verband met de nadere krachtmeting in de verkiezingen en de formatiebesprekingen. Ook D'66 heeft nog steeds grote bezwaren en houdt vast aan het alternatief van het bovenschikkend model. De PvdA en de VVD die in het eindverslag toch ook hun voorkeur uitspraken voor de overheid als eindverantwoordelijke hoor je daar nu niet meer over. Terwijl bij de PvdA enig vertrouwen lijkt te zijn ontstaan in het overleg tussen Kamer en minister in relatie tot de sociale partners, hebben VVD en D'66 hierin nog steeds nauwelijks fiducia. De kritiek van de PvdA concentreert zich op de zogenaamde aantasting van het budgetrecht. De andere partijen beschouwen dit punt als onderdeel van de kritiek op de te geringe invloed van het parlement op het toekomstige arbeidsvoorzieningsbeleid. VVD en D'66 benadrukken evenals de SGP dat zowel het parlement als de minister voor het verwezenlijken van politieke doeleinden in wezen afhankelijk worden van de instemming van de sociale partners. Het CDA tenslotte blijft het wetsvoorstel steunen als voorheen.

7.4 Besluitvorming in de Staten-Generaal

In de vorige paragraaf zagen we dat er verschuivingen op gang waren gekomen in de posities van de verschillende politieke fracties ten opzichte van het wetsontwerp. Met name de PvdA, maar ook de VVD en D'66 hielden niet langer uitsluitend vast aan hun alternatieven voor het wetsvoorstel, waarin de eindverantwoordelijkheid voor het beleid lag bij regering en parlement. In deze paragraaf wordt nagegaan welk vervolg wordt gegeven aan deze eerste aanzet tot een andere opstelling van de verschillende Kamerfracties in de nieuwe Tweede Kamer in december 1989.

De Kamer komt over de brug

De verkiezingen in september 1989 leiden, zoals al werd verwacht, tot verlies van de VVD en winst van de voormalige oppositie-partijen. De CDA-PvdA coalitie die vervolgens tot stand komt spreekt in het regeerakkoord af dat de wet Arbeidsvoorziening zoals die er ligt zo spoedig mogelijk het Staatsblad zal moeten bereiken. Meteen in de eerste uitgebreide commis-

sievergadering die de nieuwe Tweede Kamer op 4 december 1989 aan het wetsvoorstel wijdt, blijkt dat beide coalitiepartijen hieraan een verschillende interpretatie geven. De PvdA legt het accent op de snelheid waarmee de zaak geregeld moet worden, terwijl het CDA ervan uitgaat "dat de wet op hoofdlijnen en naar intentie wat de coalitie betreft zodanig ongeschonden door het parlement zou moeten komen, dat zij in die vorm in het Staatsblad verschijnt."⁷⁶. Beide partijen manen de VVD - die deze toelichtingen heeft uitgelokt - om maar rustig af te wachten wat het debat zal brengen.

De VVD gaat 'om'

In de nieuwe Tweede Kamer is als eerste de VVD aan het woord. Na een hartelijk welkom aan de nieuwe minister van SZW De Vries blijkt deze partij - alles overziende - uiteindelijk in te kunnen stemmen met het wetsontwerp, mits op twee "hoofdpunten" een verbetering wordt aangebracht. Ten eerste bespeurt de VVD in de relatie tussen de overheid en de arbeidsvoorzieningsorganisatie nog altijd "te veel mist"⁷⁷. De concrete wijziging die de VVD voorstelt is om de bedragen die voor de eerstkomende vier jaren in de Arbeidsvoorzieningswet zijn opgenomen uit de wet te halen. Daarmee wil zij onderstrepen dat de Kamer uiteindelijk het recht houdt om de rijksbijdrage aan Arbeidsvoorziening op ieder moment te veranderen en te specificeren. De Kamer zal daar volgens de VVD uiteraard "prudent mee moeten omgaan"⁷⁸. Het tweede hoofdpunt voor de VVD is "dat het wetsvoorstel op het punt van de verdeling van verantwoordelijkheden en beïnvloedingsmogelijkheden te centralistisch is."⁷⁹. De wijziging die door de VVD wordt voorgesteld beperkt zich tot één zinsnede in de wet, namelijk dat het centrale tripartiete bestuur niet *na* overleg maar *in* overleg met de regionale besturen het landelijk meerjaren-beleidskader vaststelt. Tenslotte bepleit de VVD een "ruimhartig" vergunningenbeleid voor de particuliere arbeidsbemiddeling: "Verdergaande liberalisatie zouden wij toejuichen."⁸⁰.

Zowel de toon als de inhoud van de VVD-bijdrage aan het debat is vergeleken met het mondeling overleg van een half jaar tevoren en vergeleken met het eindverslag driekwart jaar geleden ingrijpend gewijzigd. Stond in de eerdere fasen de kritiek op het wetsontwerp centraal en werd als alternatief een bipartiet model met de overheid als eindverantwoordelijke geformuleerd; nu wordt de inbreng van de VVD gekenmerkt door begrip voor de keuzen die eerder in het onderhandelingsproces met sociale partners zijn gemaakt en blijven de consequenties van haar kritiek beperkt tot een tweetal wijzigingen die in vergelijking met de eerdere voorstellen relatief beperkt zijn en bovendien meer een formele dan een praktische betekenis hebben. Wat het eerste voorstel van de VVD aangaat zeggen de liberalen immers zelf dat het recht van de Kamer om als zij dat wil te allen tijde in het budget van Arbeidsvoorziening in te grijpen door geen enkele bepaling kan worden opgeheven.

Op grond daarvan vindt de VVD het noemen van bedragen in de wet overbodig. Maar dan is het eveneens overbodig om er zo'n punt van te maken dat die bedragen er uit moeten. Temeer daar ook de VVD weet dat de sociale partners, gesteund door de minister, zeer hechten aan het zogenaamde 'dubbele slot'. Ook het voorstel om het CBA *in* overleg met de RBA's in plaats van *na* overleg het beleid en de begroting te laten vaststellen heeft weliswaar formeel enige betekenis in het kader van meer gelijkwaardige verhoudingen tussen beide bestuursniveaus, maar zal in de praktijk niet tot een andere situatie leiden. Het CBA kan toch moeilijk om de tafel gaan zitten met 28 RBA's tot iedereen het helemaal eens is. Tegelijkertijd accepteert de VVD wel de eerder bekritiseerde hoofdkeuze in de verhouding CBA-RBA's, namelijk het één-orgaanmodel.

Op grond van deze feitelijk beperkte wijzigingsvoorstellen in verhouding tot de eerdere fundamentele kritiek kan worden vastgesteld dat de VVD 'om' is. Maar waarom? Als oppositiepartij heeft zij nu immers sterker dan in het verleden de handen vrij om consequenties te trekken uit haar eerdere kritiek? In de VVD-beschouwingen is deze kritiek, in het bijzonder op de te geringe rol van het parlement, nog steeds aanwezig. Heeft de VVD haar verzet opgegeven omdat zij inschatte dat er geen eer meer aan te behalen viel, gezien de te verwachten steun voor het wetsvoorstel van de nieuwe coalitiegenoten CDA en PvdA? Ook bepaald niet ondenkbaar is dat vanuit werkgeversorganisaties druk is uitgeoefend op deze veranderde opstelling. De NCW en het VNO ergerden zich immers al langer aan wat zij zagen als een eigenwijze opstelling van die jonge Linschoten, die zich zonodig moest profileren⁸¹.

Het CDA houdt een slag om de arm

Het CDA zorgt niet voor verrassingen. Zoals al uitentreuren is aangekondigd stemt deze partij in met 'Arbvo-tripartiete'. Hoewel het CDA best oog heeft voor de mogelijke gevaren op de weg van samenwerking met de sociale partners, legt zij de nadruk op de kansen die aldus ontstaan om tot een beter, dat wil zeggen samenhangender en effectiever, beleid te komen. Het CDA ziet de Arbeidsvoorzieningswet als een test-case voor het dragen van medeverantwoordelijkheid door de particuliere sector en "Dat vereist een stukje vertrouwen."⁸² Maar het CDA houdt wel een slag om de arm: "Dat vertrouwen wordt gelukkig vaak beloond, maar het moet zich wel steeds bewijzen. Daarom hebben wij bij de schriftelijke voorbereiding om een evaluatie gevraagd. Wij zijn verheugd dat de vorige minister deze heeft willen toezeggen."⁸³

D'66 blijft principieel tegen

D'66 houdt in tegenstelling tot de VVD vast aan haar alternatieve model uit

het eindverslag. Deze partij kiest er dus voor om de eindverantwoordelijkheid voor het beleid bij regering en parlement te laten. Het CBA, dat in de visie van D'66 zou moeten bestaan uit sociale partners en kroonleden, zou dan de hoofdlijnen van het beleid moeten uitzetten en zorgdragen voor de uitvoering. De minister van SZW krijgt in dit voorstel een "reëel goedkeuringsrecht ten aanzien van de begroting en het meerjaren-beleidskader van het CBA. Hij krijgt ook de bevoegdheid om via de zware procedure van een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de taken van het CBA.(...) Over een AMvB kan het parlement uiteraard meepraten."⁸⁴. Voorts steunt D'66 het voorstel van de VVD om het CBA te verplichten *in* overleg met de RBA's in plaats van *na* overleg de landelijke begroting en het landelijke meerjaren-beleidskader vast te stellen. Ook op een paar andere punten, zoals de aanwijzingsbevoegdheid van het centrale bestuur ten opzichte van de regionale besturen en de geringe ruimte voor begrotingswijzigingen door RBA's, vindt D'66 in navolging van de VVD het wetsvoorstel te veel 'centralistische trekjes' vertonen. Hoewel D'66 zich op dit punt kan vinden in de VVD is zij teleurgesteld over de gewijzigde opstelling van deze partij: "Je kunt je afvragen bij lezing van de zeer kritische stukken van de meerderheid van de Kamer hoe de uiteindelijke afweging zou zijn uitgevallen als de plenaire behandeling had plaatsgevonden voor de val van het vorige kabinet. Gezien de opstelling van de VVD toen, had dit wetsvoorstel een alternatief breekpunt kunnen zijn geweest voor de samenwerking met het CDA."⁸⁵. Maar D'66 geeft de hoop op een medestander niet op: "Iets dergelijks zou zich nu kunnen voordoen met betrekking tot de PvdA."⁸⁶.

Een ommekeer bij de PvdA

Maar de PvdA komt, na een uitvoerig exposé over de uitgangspunten en de voorgeschiedenis van de nieuwe wet, tot de slotsom dat zij akkoord kan gaan met het wetsvoorstel. Om deze draai van 180 graden te kunnen maken moet de PvdA haar eigen opstelling en die van de minister uit het nog zeer recente verleden wel opnieuw interpreteren. De mogelijke alternatieven die de PvdA schetste in het eindverslag (met als uitgangspunt het zogenaamde bovenschikkend model) worden nu betiteld als "voorbeelden (...) hoe het anders zou kunnen, maar niet meer dan voorbeelden."⁸⁷. Bovendien is in het nevenschikkend model van de minister geen sprake van echte nevenschikking, zo heeft de PvdA inmiddels ontdekt, want de overheid is hoedster van het algemeen belang, toezichthouder en ook nog de enige geldgever. De wijzigingsvoorstellen die de minister eerder in mei 1989 in de nota naar aanleiding van het eindverslag deed komen nu volgens de PvdA neer "op een model dat in overeenstemming is met de eisen die wij gesteld hebben."⁸⁸.

De andere partijen ontgaat het niet dat de PvdA een geheel andere opstelling kiest dan tevoren. Dat leidt tot verschillende interrupties, met name van de VVD, die daarmee de aandacht overigens aardig weet af te leiden van haar eigen herziene visie: "De heer Linschoten (VVD): Misschien is het interessant als de heer Leijnse in dit debat, dat een vervolg is op de discussie die wij in juni in deze Kamer hebben gehad, zou aangeven sinds welk moment de PvdA dit standpunt huldigt, gegeven zijn opmerkingen over juist deze materie in juni jl."⁸⁹. Als de PvdA niet anders doet dan herhalen dat zij de wijzigingen die de minister heeft aangebracht beschouwt als een acceptabele verbetering, concludeert de VVD: "Wij kunnen gewoon vaststellen dat de PvdA op dit punt een beetje door de bocht is gegaan en in het kader van het regeerakkoord (...) een aantal toezeggingen heeft moeten doen aan haar coalitiepartner."⁹⁰. Maar de PvdA blijft dat natuurlijk ontkennen, en verwijt van haar kant de VVD "een veel te formele visie op de wijze waarop de overheid in het Centraal bestuur zou functioneren(...) Het gaat er niet om dat partijen elkaar daar als het ware uitsluiten door ieder voor zich op te sommen waar zij het allemaal niet mee eens zijn en wat zij zullen blokkeren. Het gaat erom dat partijen met elkaar zullen proberen om een compromis te bereiken."⁹¹.

De belangrijkste wijziging die door de PvdA wordt voorgesteld is om in de wet het beginsel van een tweejaarlijkse toetsing op te nemen met betrekking tot de bedragen die in de Arbeidsvoorzieningswet zijn vastgelegd. Wanneer deze tweejaarlijkse toets eventueel aanleiding zou zijn tot wijziging van de Rijksbijdrage aan het Arbeidsvoorzieningsorgaan zou dit pas betrekking hebben op het derde jaar na dato. Als de Kamer dit voorstel overneemt, stelt de PvdA-er Leijnse, "is ook op het door mij genoemde knelpunt in de verhouding tussen parlement, regering en CBA een voor ons aanvaardbare oplossing gevonden. De fractie van de PvdA kan dan van harte instemmen met het in de wet vastgelegde model en is tevens bereid, de arbeidsvoorzieningsorganisatie ruimte te geven voor een eigen beleid."⁹². En de PvdA kondigt enthousiast aan zich de komende jaren terughoudend op te stellen wat betreft wijzigingen in de wet en de begroting en van de andere kant actief te willen "meespreken en meedenken" over het nieuwe beleid. Tenslotte blijkt dat ook op het punt van de particuliere arbeidsbemiddeling de PvdA haar standpunt heeft herzien. Hoewel "Wij willen vooropstellen dat wij nog steeds principiële bezwaren hebben tegen arbeidsbemiddeling met winstoogmerk."⁹³, heeft het besef dat hiervoor geen Kamermeerderheid is te vinden en dat het toestaan van particuliere arbeidsbemiddeling voor de sociale partners (lees: voor de werkgevers) een onlosmakelijk onderdeel is van de bereidheid tot tripartiet besturen de PvdA gebracht tot de keuze "voor een betere regeling van de bestaande arbeidsbemiddeling met winstoogmerk"⁹⁴.

De omslag die de PvdA maakt is behalve door de deelname aan de nieuwe coalitie, waarin bijvoorbeeld de voormalige FNV-voorzitter en latere fractieleider van de PvdA Kok als minister aantrad (Kok steunde de tripartisering al vanaf 1983), ook beïnvloed door een intensieve lobby vanuit de FNV. In het overleg dat vanuit dit deel van de vakbeweging werd gevoerd met de PvdA bleek opnieuw dat het grootste bezwaar van de sociaal-democratische partij zich toespitste op de 'materiële beperking' van het budgetrecht van de Kamer. Uiteraard is het budgetrecht een grondrecht waarop de Kamer zich op ieder moment kan beroepen, maar door voor vier jaren de financiering van Arbeidsvoorziening in de wet vast te leggen zou de Kamer de intentie uitspreken om in de praktijk van haar invloed op de begroting voor dit beleidsterrein geen gebruik te maken. In het overleg met de FNV werd dus het PvdA-voorstel voor de tweejaarlijkse toets ontworpen. De PvdA kon daarmee intern en naar anderen toe de indruk geven dat zij een oplossing had gevonden voor haar bezwaar van een te geringe invloed van het parlement. En de FNV zag deze wijziging vooral als een versterking van het 'dubbele slot'.

In feite zijn de posities nu betrokken. Zowel het CDA als de PvdA steunen het wetsvoorstel, terwijl de VVD met haar wijzigingsvoorstellen wel gevoelige punten raakt maar niet wezenlijk afbreuk doet aan de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. D'66 voert dus samen met klein rechts en klein links - die tegen respectievelijk uiterst sceptisch zijn - een bij voorbaat verloren strijd, waarin alleen nog op secundaire punten verandering mogelijk is. Verongelijkt stelt Mevrouw Groenman van D'66: "Ik kom hierop in tweede termijn terug, omdat ik het verhaal van de heer Leijnse over gedeelde en eindverantwoordelijkheid absoluut niet helder vind. Ik begrijp het absoluut niet, gezien de eerdere opstelling van de fractie van de Partij van de Arbeid."⁹⁵

De nieuwe minister wil het tripartiet proberen

Dat uitgerekend minister De Vries dit wetsvoorstel moest verdedigen in het parlement, terwijl hij zich bij de schriftelijke behandeling in de CDA-fractie een tegenstemmer had betoond, leek een wonderlijke speling van het lot. Aangezien De Koning er in de formatie van uit ging dat zijn opvolger het wetsvoorstel zou steunen, betekent dit dat de Vries zijn inhoudelijke bezwaren opzij zette voor het ministerambt van SZW. De Vries nam zijn nieuwe opdracht serieus. Zijn eerdere positie als Kamerlid-met-twijfels-en-bezwaren was daarbij een voordeel in de relatie met het parlement. In de verdediging van het wetsvoorstel toonde De Vries, veel meer dan zijn voorganger had gedaan, begrip voor de kritiek van de Kamer. Tegelijkertijd verdedigde hij het wetsvoorstel op praktische gronden.

Het gaat om een structuur, zo stelt De Vries: "waarbij de drie partijen die

een belangrijke rol in het beleid spelen - op landelijk niveau, maar ook op regionaal niveau (...) - besloten hebben: zo kunnen wij het doen, daar zien wij brood in. Ik denk dat dit een wenkend perspectief is. Het biedt uitzicht op een aanzienlijke verbetering van de effectiviteit van het instrumentarium."⁹⁶. En al ziet de nieuwe minister zelf ook wel enige risico's, hij waarschuwt de Kamer dat als zij het wetsontwerp niet aanvaardt er niets zal veranderen aan de magere resultaten van het arbeidsvoorzieningsbeleid: "Nu wij eenmaal in deze fase zijn beland, denk ik dat elke poging om nog op een ander been te gaan staan, ertoe zal leiden dat wij in een periode van immobiliteit terecht komen, hetgeen ik zeer zou betreuren."⁹⁷. In antwoord op de opmerkingen van de verschillende fracties in de eerste termijn plaatst de minister het wetsvoorstel tegen de achtergrond van "de culturele omslag, die ons stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen in het begin van de jaren tachtig doormaakte. (...) Het toen gegroeide besef van mogelijkheden van samenwerking is van duurzame aard gebleken. Het huidige kabinet beoogt, zoals uit de regeringsverklaring genoegzaam is gebleken, zijn sociaal-economische beleid daarop te grondvesten."⁹⁸. En de minister trekt als conclusie: "Ik ervaar het wetsvoorstel als een bestuurlijke innovatie, die op basis van een aantal goede overwegingen de moeite waard is, dit in het volle besef dat er ook zekere risico's aan verbonden zijn."⁹⁹. Vandaar dat de minister het een goed plan vindt om na een aantal jaren een uitvoerige evaluatie te houden. Maar intussen, zo stelt de minister, doet de Kamer er verstandig aan het wetsvoorstel te aanvaarden: "Laat ons niet eindeloos het ene plan voor het andere inwisselen. Laat ons dit plan serieus nemen en alles op alles zetten om de uitvoering ervan tot een succes te maken. Daarmee nemen wij onszelf en de sociale partners die er jarenlang aan gewerkt hebben, serieus."¹⁰⁰.

Waar ex-minister De Koning een onmisbare sleutelrol speelde in de fase van de voorbereiding van het wetsvoorstel, was het in het licht van een succesvolle parlementaire behandeling een voordeel dat zijn rol na de zomer van 1989 werd overgenomen door De Vries. De Koning had in zijn antwoorden aan het parlement steeds vanuit de overeenstemming met sociale partners geredeneerd, terwijl De Vries het wetsontwerp juist behandelde vanuit het gezichtspunt van de Kamer. En dat nam al de nodige 'pijn' weg bij de verschillende fracties. Bovendien had De Vries zich zeer snel en grondig in de materie ingewerkt, zodat hij bij de vele interrupties op zijn antwoord in de eerste termijn nergens serieus in de problemen kwam. Maar de nieuwe minister had het natuurlijk wel een stuk gemakkelijker met de Kamer omdat intussen zowel de PvdA alsook de VVD een omslag hadden gemaakt van 'nee, mits' naar 'ja, maar'.

De twee punten van de VVD, namelijk het voorstel om de bedragen uit de

wet te halen en het voorstel, gesteund door D'66, om het CBA in overleg met de RBA's het landelijk beleid en de begroting te laten vaststellen, vormden nog het grootste probleem voor De Vries. Niet omdat de voorstellen op zichzelf zo ingrijpend waren, maar omdat zij betrekking hadden op belangrijke onderdelen van de overeenstemming met sociale partners. Het zogenaamde 'dubbele slot' en de uiteindelijke bovenschikking van het CBA ten opzichte van de RBA's waren voor de organisatie van werknemers en werkgevers op z'n minst van grote psychologische waarde omdat zij deze punten beschouwden als hun overwinningen in de eerdere onderhandelingen over het wetsvoorstel. De amendementen op deze onderdelen werden door de minister dan ook sterk ontraden. Het voorstel van de PvdA om tot een tweejaarlijkse toets van de bedragen in de Arbeidsvoorzieningswet over te gaan (een toets die pas eventuele gevolgen voor wijziging van de bedragen zou hebben in het derde jaar erna) werd door de PvdA weliswaar gebracht als een extra mogelijkheid om vanuit het parlement invloed uit te oefenen op het tripartiete bestuur, maar was in feite andersom een extra bepaling waarmee het parlement de intentie uitsprak niet tussentijds te zullen ingrijpen. De minister kon het voorstel van de PvdA daarom gemakkelijk steunen.

Geen redelijk alternatief

Het meest ingrijpende amendement, namelijk het voorstel van D'66 om tot een bovenschikkend model te komen als alternatief voor het voorliggende wetsontwerp, werd uiteraard door de minister ontraden, maar was eigenlijk niet zo gevaarlijk. Zowel de PvdA als de VVD hadden zich namelijk onmiddellijk in het debat opgeworpen als tegenstanders hiervan. Beide partijen die nog geen jaar geleden zelf een dergelijk model opperden en in die tijd scherpe bezwaren hadden tegen de onduidelijke respectievelijk geringe rol van het parlement, vonden nu de invloed van het parlement via deelname van de ministeriële vertegenwoordigers in het CBA beter gewaarborgd dan via eindverantwoordelijkheid-op-afstand. Zij waren inmiddels de overtuiging toegedaan dat de Kamer meer invloed op het beleid kon houden door - via het overleg met de minister - 'mee te praten' in het CBA, dan door achteraf het in het CBA ontworpen beleid en de bijbehorende begroting goed- of af te keuren.

De minister stelt in antwoord op het alternatieve voorstel van D'66 dat het voorliggende wetsontwerp om twee redenen superieur is ten opzichte van het model van de democraten: "Welnu, wij hebben hier te maken met een bestuursmodel waarover met de sociale partners in ieder geval consensus is bereikt. Dat stel ik voorop. Dat wettigt enige verwachting, dat de sociale partners ook gemotiveerd zijn om er iets van te maken. Als wij een beleid willen hebben dat ook resultaten oplevert, dan wordt dit in het algemeen zo ongeveer beschouwd als de allereerste voorwaarde. Vervolgens kun je

natuurlijk de vraag stellen, of ook een ander model waarover wij geen consensus hebben bereikt, zou kunnen functioneren. Dat wordt een betrekkelijk theoretische discussie."¹⁰¹. Met andere woorden, de overeenstemming die eerder met de sociale partners is bereikt behoort doorslaggevend te zijn voor de keuze van het parlement. Overigens leken de aanvankelijke opties in de SER van zowel een deel van de vakbeweging (CNV) als van de werkgeversorganisaties veel sterker op het voorstel van D'66 dan op het voorliggende wetsvoorstel, althans wat de verhoudingen tussen overheid en sociale partners op het nationale niveau betrof. De tweede reden waarom de minister de voorkeur houdt voor het tripartiete model in vergelijking met het alternatief van D'66 ligt - net als voor PvdA en VVD - bij de inschatting dat daarmee door de overheid in de praktijk meer invloed kan worden uitgeoefend. Minister de Vries: "Dit zal dan afgewogen moeten worden tegen het nadeel dat mevrouw Groenman ziet, te weten de wat diffuse verdeling van de verantwoordelijkheden."¹⁰².

D'66 geeft het echter ook in de tweede termijn van het debat niet op en wijst de minister opnieuw op wat volgens deze partij het kernprobleem vormt, namelijk het gebrek aan invloed op de zogenaamde 'hoofdpijnen'. Mevrouw Groenman (D'66): "Het is mijns inziens een fors nadeel dat de staatsrechtelijk zuivere ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeruild voor het voortdurend mee kunnen praten over details zonder dat men op hoofdpijnen echt iets kan doen."¹⁰³. Als de minister vervolgens opnieuw benadrukt hoezeer de sociale partners betrokken en geïnteresseerd zijn in het arbeidsvoorzieningsbeleid, plaatst ook de VVD nog een kritische noot: "De heer Linschoten (VVD): Het kan de minister toch niet ontgaan zijn dat wij, mede gelet op het verleden, niet over dé sociale partners kunnen praten. Er zijn veel zaken aan de orde, waar werkgevers en werknemers niet alleen heel andere belangen bij hebben, maar wij zij ook heel andere opvattingen over hebben. Dit kan bijvoorbeeld de reden zijn dat het niet tot belangrijke besluitvorming komt."¹⁰⁴. Het antwoord van de minister is veelzeggend voor zijn praktische zienswijze en tegelijkertijd een bondige samenvatting van de afweging waarvoor de Kamer staat: "Minister De Vries: Ik erken dat dit wel eens voor kan komen. Wij moeten echter geen vergelijking maken met een ideale wereld. Wij moeten de toekomstige situatie vergelijken met de praktijk van vandaag, van gisteren en van eergisteren. Wij moeten ons tevens afvragen of er kans is dat het straks beter zal functioneren en dat vertrouwen heb ik."¹⁰⁵.

De Tweede Kamer aanvaardt het wetsvoorstel

In de vele uren die vervolgens nog aan de behandeling van het wetsvoorstel worden besteed komen ook de vele punten aan de orde die niet direct tot de hoofdpijnen van het wetsvoorstel behoorden. Met name werd discussie

gevoerd over de inbreng van het ministerie van O&W en de relatie met de onderwijswetgeving, over het inhoudelijke beleid, in het bijzonder het doelgroepenbeleid en over de regeling van bevoegdheden inzake het afgeven van ontslagvergunningen. Toen uiteindelijk de afzonderlijke amendementen bediscussieerd werden en in stemming gebracht, bleek het PvdA-voorstel voor een tweejaarlijkse toetsing van de arbeidsvoorzieningsbedragen te worden aangenomen. Over een oud discussiepunt werd ook de knoop doorgehakt: de provinciale bestuurders kregen op voorstel van CDA en PvdA de mogelijkheid om hetzij op een van de drie gemeentelijke zetels plaats te nemen hetzij als waarnemer - conform de VNG in het CBA - op te treden in een RBA. De amendementen van D'66 in de lijn van haar voorkeur voor een 'bovenschikkend model' werden allemaal verworpen, evenals het VVD-D'66 plan om het CBA in overleg in plaats van na overleg met de RBA's het beleid en de begroting te laten vaststellen. Het idee van de VVD om de bedragen uit de wet te halen liet deze partij zelf varen in de slotfase van het debat.

Het wetsontwerp Arbeidsvoorziening werd tenslotte op 19 december 1989 aangenomen door alle politieke partijen in de Tweede Kamer met uitzondering van klein rechts. Ook D'66 en Groen Links besloten dus op het laatste moment om hun steun niet aan het wetsontwerp te onthouden. Wellicht wilden zij aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode de verhouding met de minister van SZW niet te zeer verstoren. Een ander motief om ondanks de ernstige kritiek toch in te stemmen met het wetsvoorstel zou kunnen liggen in het niet buiten spel willen staan wanneer de nieuwe structuur voor Arbeidsvoorziening onverhoopt toch een succes zou worden. Groen Links gaf haar instemming "met de hakken over de sloot."¹⁰⁶ D'66 vond dat zij haar best had gedaan om de minister en de Kamer tot andere gedachten te brengen en nu dat niet lukte capituleerde zij zelf. Misschien om de andere partijen over te halen haar vervolgens ingediende motie te steunen, waarin werd uitgesproken dat de besluitvorming over de Arbeidsvoorzieningswet geen precedent schiep voor functionele decentralisatie op andere terreinen. De andere partijen gunden D'66 dit 'winstpuntje' en steunden de motie.

De Eerste Kamer volgt

De Eerste Kamer maakte vervolgens niet veel woorden meer vuil aan dit ingrijpende wetsontwerp. Alhoewel haar taak bestaat uit een beoordeling op hoofdlijnen, hield de Eerste Kamer zich in dit geval vooral bezig met een aantal nadere details. Dat gold in het bijzonder voor de vormgeving op regionaal niveau van de relatie tussen Arbeidsvoorziening en de instellingen van O&W en voor de positie van ontslagzaken binnen het takenpakket van Arbeidsvoorziening. Op de voornaamste punten uit het wetsvoorstel, namelijk de gekozen verhouding tussen minister en parlement enerzijds en het

arbeidsvoorzieningsorgaan anderzijds, over de relatie tussen de drie partijen in het CBA, de verhouding tussen CBA en RBA's en het vergunningenregime voor de particuliere arbeidsbemiddeling, stemden alle politieke fracties, ook hier met uitzondering van klein rechts, in. Het CDA toonde zich ook in de Eerste Kamer zeer ingenomen met het wetsontwerp; de PvdA had "veel twijfel en kritische vragen" maar was "vooralsnog geneigd de wetsvoorstellen het voordeel van de twijfel te gunnen."¹⁰⁷ De VVD en D'66 spraken zich in de schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer niet uit over hun instemming, maar gaven met hun vragen niet de indruk uit te zijn op een fundamentele discussie. Dat deden wel opnieuw de fracties van RPF, SGP en GPV. Maar gezien hun geringe getal in de Eerste Kamer en de uitvoerige gedachtenwisseling die hierover aan de "Overzijde" was gevoerd, vond slechts een korte herhaling van de belangrijkste argumenten plaats. Het wetsontwerp Arbeidsvoorziening werd met aantekening van bezwaar van de drie Kamerleden van RPF, GPV en SGP zonder schriftelijke stemming op 28 juni 1990 door de Eerste Kamer aanvaard.

Zowel in de Tweede als de Eerste Kamer was binnen de fracties van VVD, D'66 en Groen Links, maar zeker ook van de PvdA, geen sprake van unanieme steun voor het wetsvoorstel. Integendeel, de wet Arbeidsvoorziening werd dan wel aangenomen, maar bij een grote meerderheid van de Kamer bestond een belangrijke mate van scepsis en twijfel, die zorgde voor een afwachtede houding. En dat was niet bepaald een gunstige Ausgangssituation voor een succesvolle uitvoering van de nieuwe wet.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is de behandeling van het wetsontwerp Arbeidsvoorziening in de Tweede en Eerste Kamer geanalyseerd. Waar in aanvang een meerderheid der politieke partijen zich tegen het wetsvoorstel keerde, blijkt na de aantrede van de nieuwe coalitie van CDA en PvdA in het derde kabinet Lubbers de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet op een kamerbrede steun te mogen rekenen. De conclusies van dit hoofdstuk hebben betrekking op de invloed van de verschillende deelnemers op deze omslag in het besluitvormingsproces en op de resultaten die daaruit volgden voor de hoofdlijnen van de nieuwe wet.

Redenen voor de omslag

Voor de omslag in de houding van een meerderheid van de Tweede Kamer bestaan verschillende redenen. Eén daarvan is dat minister De Koning het spel vanaf mei 1989 beter speelde door de politieke fracties niet langer te behandelen als lastige vragenstellers die de bedoelingen van het wetsontwerp

niet goed hadden begrepen, maar creatief te zoeken naar aanpassingen waarmee de Kamer kon worden overgehaald zonder dat de consensus met sociale partners werd verstoord. Deze nieuwe strategie was echter mede succesvol vanwege de veranderde politieke situatie. Het kabinet was gevallen naar aanleiding van een crisis over het zgn. reiskostenforfait. De VVD werd algemeen beschouwd als 'breker' en betaalde er ook de prijs voor, namelijk een slecht resultaat bij de verkiezingen en partij-interne problemen. Na de val van het kabinet hoefde de demissionaire minister van SZW De Koning dus minder rekening te houden met de VVD dan in de eerste periode van de behandeling van het wetsvoorstel, toen CDA en VVD nog samen een coalitie vormden. De PvdA, die wellicht al voor de kabinetscrisis aanvoelde dat het politieke tij ging keren, wilde haar ontluikende kansen op het regeringspluche niet verpesten door een onnodig harde opstelling tegenover het troetelkind van de beoogde (in)formateur De Koning: het wetsontwerp Arbeidsvoorziening. Dat gaf de demissionaire minister van SZW ten opzichte van de Kamer een grotere machtspositie. De Koning maakte hiervan knap gebruik: in het juni-overleg met de Vaste Kamercommissie waar de beperkte concessies uit de nota naar aanleiding van het eindverslag ter discussie stonden, stelde hij de politieke fracties voor de keus om hetzij op zo kort mogelijke termijn in te stemmen met het wetsontwerp hetzij het over te laten aan de komende kabinetsformatie, waarin hij als demissionair minister een positief advies over het wetsontwerp aan zichzelf als (in)formateur kon formuleren ten behoeve van een nieuw regeerakkoord.

Houding van de verschillende partijen

De verkiezingen en de daaropvolgende formatie die leidden tot een wisseling van de politieke coalitie van VVD-CDA naar CDA-PvdA bevestigden de veranderingen in de politieke verhoudingen die al enkele maanden daarvoor in gang waren gezet. De passage in het regeerakkoord over de Arbeidsvoorzieningswet was een wilsverklaring van beide partijen om het wetsontwerp op korte termijn te realiseren. De PvdA bond zich daarmee aan instemming met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en liet haar eerdere alternatieve voorstellen varen. Daarbij speelde naast machtspolitieke overwegingen eveneens een rol dat de PvdA tijdens de parlementaire behandeling meer overtuigd raakte van het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid voor Arbeidsvoorziening met werkgevers- en werknemersorganisaties. Debet aan dit groeiende besef van de mogelijkheden tot sturing-in-samenwerking was enerzijds de licht verbeterde positie van de vakbeweging aan het einde van de jaren tachtig en anderzijds de mogelijkheden die de PvdA zag om in een coalitie met het CDA een deel van haar eigen doelstellingen te realiseren. De PvdA ging zich vanwege haar kansen op regeringsdeelname zien als deelnemer aan het bestuur, in plaats van als buitenstaander, en dat veranderde haar afwijzende houding in medewerking. Ook de VVD, D'66 en

Groen Links lieten uiteindelijk hun verzet tegen het wetsvoorstel varen. Bij deze partijen gaf niet de participatie in de coalitie met het CDA de impuls tot een gewijzigde opstelling, maar omgekeerd de onmogelijkheid om de eenheid van deze nieuwe coalitie te breken.

De uiteindelijke instemming van de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer in december 1989 werd daarmee zowel verkregen vanwege een succesvolle onderhandelingsstrategie van de minister van SZW binnen het kader van gewijzigde machtsverhoudingen tussen politieke partijen onderling en tussen minister en parlement, als door een daarmee samenhangende, geleidelijke en met ambivalentie omgeven verandering in de opvattingen van de politieke partijen over de rol van de overheid bij sturing op dit beleidsterrein.

Resultaten van de besluitvorming

Met de aanvaarding van het wetsontwerp Arbeidsvoorziening heeft het parlement haar instemming gegeven aan een fundamenteel ander beleidsmodel. Voortaan wordt niet langer uitgegaan van de Rijksoverheid als dominante actor die van bovenaf richting geeft aan de processen op de arbeidsmarkt, maar van samenwerking en compromissen tussen werkgeversorganisaties, vakbeweging en overheid. Ministers en parlement tezamen vormen hierbij slechts één van de drie partijen. De belangrijkste wijzigingen die in het wetsvoorstel werden aangebracht tijdens de parlementaire behandeling betroffen een verzwaring van de stempel van de minister van SZW in de overheidsdelegatie in het CBA door middel van het toegekende vetorecht bij belangrijke beslissingen en een procedure voor overleg tussen Kamer en minister ter voorbereiding van de overheidsinbreng in het centrale tripartiete bestuur. Hoewel verschillende politieke partijen deze wijzigingen tenslotte - in tegenstelling tot de eerdere kritiek - wensten te beschouwen als ingrijpende verbeteringen van de invloedsmogelijkheden van minister en parlement in de relatie tot het zelfstandige arbeidsvoorzieningsorgaan, gaat het echter in de eerste plaats om een verheldering van de onderlinge verhoudingen binnen de 'overheidsgeleding' in het tripartiete bestuur van dit orgaan en de relatie van die overheidsvertegenwoordiging tot het parlement. Het resultaat van het parlementaire debat is de goedkeuring van in essentie hetzelfde wetsvoorstel waar men zich aanvankelijk in meerderheid tegen verzette. Deze omslag werd niet primair bereikt door overtuiging op basis van argumenten, maar is het gevolg van de (andere) machtsbalans tussen de partijen. Het parlement maakt zich daarmee te zeer tot de 'vrijblijvende debaterende club' die zij zegt niet te willen zijn.

8 Conclusies over het proces van beleidsverandering

8.1 Inleiding

Op grond van de vorige hoofdstukken over de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet worden hier de conclusies geformuleerd met betrekking tot het eerste deel van de vraagstelling uit dit onderzoek. Dat betrof de vraag tot welke veranderingen de Arbeidsvoorzieningswet heeft geleid voor de bestuurlijke structuur (de polity), de wijze van totstandkoming (de politics) en de inhoud van het arbeidsvoorzieningsbeleid (de policy) en op welke wijze en in welke mate daaraan richting is gegeven door de diverse betrokken actoren.

In het tweede hoofdstuk is dit deel van de vraagstelling verder uitgewerkt met de theorie van Kingdon. Aan de hand van Kingdon's theorie is de vraag gesteld in hoeverre de veranderingen kunnen worden begrepen uit de ontwikkeling en samenkomst van problemen, beleidsvoorstellen en politieke gebeurtenissen op bepaalde geschikte momenten. Deze vraag is uiteen gelegd in een aantal deelvragen, die in dit hoofdstuk zullen fungeren als leidraad voor de conclusies. Nagegaan zal worden voor welke problemen de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een oplossing moest bieden; hoe de ontwikkeling van de beleidsvoorstellen verliep en welke politieke gebeurtenissen van invloed waren op het verloop en de uitkomsten van het besluitvormingsproces. Tenslotte wordt geanalyseerd op welke momenten de problemen, beleidsvoorstellen en politieke ontwikkelingen konden worden gekoppeld, de zogenaamde *policy windows*, en tot welke beleidsomslagen dat heeft geleid. De eindconclusies hebben betrekking op de hoofdlijnen in het proces en de uitkomsten van beleidsverandering.

8.2 De problemen voor Arbeidsvoorziening

Voor welke problemen moest de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een oplossing bieden; hoe kwamen deze problemen onder de aandacht van beleidmakers en politici en in hoeverre bestonden er concurrerende visies op de aanpak ervan?

Problemen in relatie tot het arbeidsvoorzieningsbeleid

Volgens de adviesaanvraag die de regering in 1980 aan de SER verzond moest de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet oplossingen aanreiken voor de kloof die tussen de oude wet en de praktijk was ontstaan. In het bijzonder ging het om een oplossing voor de verbrokkelde wetgeving op dit terrein¹; het betrof taken die Arbeidsvoorziening inmiddels uitvoerde waarvoor nog geen wettelijk instrumentarium bestond en het ging om een tekort in de wet op het punt van een afdoende bestrijding van de particuliere arbeidsbemiddeling. Uit het onderzoek naar de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet blijkt dat de nieuwe wet in feite oplossingen moest bieden voor problemen die aanmerkelijk verder reikten dan de uitvoeringstechnische knelpunten die in de adviesaanvraag werden genoemd.

Tot deze problemen behoorde in de eerste plaats de gebrekkige aansluiting van het arbeidsvoorzieningsbeleid op de behoeften en mogelijkheden van werkgevers en werkzoekenden. De adviezen die in dit kader door de SER al vanaf het einde van de jaren zestig waren verstrekt, hadden, ondanks een omvangrijke interne reorganisatie van het uitvoerend apparaat van Arbeidsvoorziening, niet tot fundamentele verbeteringen geleid. Het gebrek aan aansluiting van het Arbeidsvoorzieningsbeleid bij de wensen en competenties van haar 'klanten' hield zowel verband met de geringe mogelijkheden voor een zelfstandig beleid op uitvoerend niveau als met het beperkte maatschappelijke draagvlak waarop het beleid rustte. Ter bevordering van een betere aansluiting op de eisen van werkgevers en werkzoekenden en gedwongen door de slechte economische omstandigheden werd in het begin van de jaren tachtig het zogenaamde marktgerichte beleid geïntroduceerd bij Arbeidsvoorziening. Tegelijkertijd werden aanzetten ontwikkeld tot een meer zelfstandig functioneren van de uitvoeringsorganen, onder meer via het zogenaamde taakstellend beleid. Deze omslag in het arbeidsvoorzieningsbeleid was beïnvloed door een meer algemene omslag in het sociaal-economisch beleid van de overheid in de richting van een neoklassieke politiek. Was de adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet nog te beschouwen als een poging om het bestaande, maar al steun verliezende beleid naar Keynesiaans recept te versterken; in het begin van de jaren tachtig zorgde de algemene beleidswending naar een neoklassieke sociaal-economische politiek voor veranderingen in het arbeidsvoorzieningsbeleid in diezelfde richting. Voor een succesvolle implementatie werd mede-bestuursverantwoordelijkheid door en voor de belangenorganisaties in het bedrijfsleven als een noodzakelijke voorwaarde gezien. Hiermee zou een grotere maatschappelijk draagvlak voor het arbeidsvoorzieningsbeleid worden gecreëerd met als resultaat een effectiever beleid. Tegelijkertijd werd de instelling van regionale besturen nodig geacht om meer recht te kunnen doen aan de specifieke situatie van werkgevers en werkzoekenden in de regio's.

Een tweede belangrijk probleem dat met de Arbeidsvoorzieningswet bestreden moest worden was de versnippering van het beleid ten aanzien van de werkgelegenheidsproblematiek. De al sinds de jaren zestig bestaande kritiek op de verkokering in het overheidsbeleid ten opzichte van de arbeidsmarkt moest worden ondervangen door een bundeling en afstemming van het beleid op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en werkgelegenheid in de nieuwe Arbeidsvoorzieningsbesturen. Tegelijkertijd werd beoogd om te komen tot gecoördineerde inspanningen op regionaal, sectoraal en categoriaal niveau. Deze integratie van het overheidsbeleid op Rijksniveau, op regionaal niveau, naar sectoren en doelgroepen, zou bovendien moeten worden verbonden met de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de in het overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties ontwikkelde ideeën en afspraken. Als middel om deze omvattende samenhang in het beleid te bewerkstelligen moesten de meest betrokken actoren in de besturen van Arbeidsvoorziening worden vertegenwoordigd. Op nationaal niveau betrof dat de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs en Wetenschappen en de centrale organisaties van werkgevers en werknemers; op regionaal niveau de gemeentelijke en provinciale besturen en de regionale vertegenwoordigers van de sociale partners.

Een derde probleem dat met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet kon worden bestreden had betrekking op de in de jaren zeventig toegenomen polarisatie tussen werkgevers en werknemers en hun organisaties vanwege de verscherping van hun belangentegenstellingen als gevolg van de economische crisis. Deze maatschappelijke polarisatie uitte zich in afgenomen consensus over het te voeren sociaal-economisch beleid. De SER, in het bijzonder de Raad voor de Arbeidsmarkt, boette als overleg- en adviesorgaan op dit terrein aan betekenis in. De deelname aan de besturen van Arbeidsvoorziening bood een alternatief voor de betrokkenheid van de belangenorganisaties bij het beleid. Dit alternatief bood bovendien meer kansen op succesvolle betugeling van de maatschappelijke polarisatie vanwege de verwachting dat bestuursverantwoordelijkheid in sterkere mate tot consensus dwingt dan advisering.

Ten vierde diende de Arbeidsvoorzieningswet om de inmiddels ontstane initiatieven op arbeidsvoorzienings- en werkgelegenheidssterrein vanuit bedrijven, lagere overheden en belangenorganisaties onder controle te brengen. De vanuit deze instanties ontwikkelde activiteiten werden op nationaal niveau beschouwd als onwenselijke concurrentie en strookten in veel gevallen niet met de marktgerichte filosofie van het arbeidsvoorzieningsbeleid, zoals die in de jaren tachtig gestalte kreeg. Arbeidsvoorziening concentreerde zich volgens deze beleidsopvatting op het vergroten van haar aandeel op de vacaturemarkt waarbij in principe voor alle categorieën werk-

zoekenden werk gevonden moest worden. De gemeenten alsmede sommige belangenorganisaties zouden zich te eenzijdig richten op een doelgroepenbeleid voor 'zwakke groepen' terwijl omgekeerd de private arbeidsbemiddeling en afzonderlijke bonden en/of werkgeversverenigingen te zeer een 'gesloten arbeidsmarkt' bevorderden door zich met name te richten op hoger geschoolden respectievelijk met ontslag bedreigde werknemers in specifieke bedrijfstakken. Om het beleid van deze actoren te integreren in het arbeidsvoorzieningsbeleid werden de gemeenten opgenomen in de regionale besturen, net als de regionale vertegenwoordigers van de bonden en werkgeversorganisaties. Voor de particuliere arbeidsbemiddelaars werd een vergunningenregime ontworpen.

Tenslotte was er het probleem van de beheersing van de Rijksuitgaven. De Arbeidsvoorzieningswet moest op financieel terrein leiden tot het in de hand houden van de overheidsuitgaven voor de bestrijding van de werkloosheid. In de situatie vóór de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet bestond een sterke neiging bij het parlement tot het uitbreiden van de financiële middelen, die overigens niet zelden met moeite verantwoord konden worden besteed. De Arbeidsvoorzieningswet moest op twee manieren bijdragen aan kostenbeheersing op dit terrein. Aan de ene kant bestond de verwachting dat de deelname van de sociale partners aan de arbeidsvoorzieningsbesturen zou leiden tot preventie van de problemen, tot een doelmatiger besteding van de middelen en op termijn tot medefinanciering; aan de andere kant werd de Rijksbijdrage aan het arbeidsvoorzieningsbeleid voor meerdere jaren wettelijk vastgelegd. Voor wijziging van de Rijksbijdrage was de drempel ingebouwd van twee noodzakelijke wetswijzigingen, namelijk van de begrotingswet van SZW en de Arbeidsvoorzieningswet.

De explosieve toename van de werkloosheid als indicator

In de erkenning van de genoemde problemen speelde de stijgende werkloosheid de voornaamste rol. Met name tussen 1979 en 1984 bestond een explosieve toename van de werkloosheid, waarbij het aantal ingeschreven werkzoekenden bij de arbeidsbureaus steeg van ruim 200.000 in 1979 tot ruim 800.000 in 1984². Uit zowel de evaluatie van bestaande beleidsmaatregelen als de informatie van de organisaties van werkgevers en werknemers in de SER als van ambtelijke zijde, in het bijzonder vanuit de uitvoeringsorganen van het arbeidsvoorzieningsbeleid, bleek dat de bestaande beleidsprogramma's onvoldoende oplossingen boden voor de werkgelegenheidsproblemen en in verhouding tot de resultaten tot hoge kosten leidden. De dramatische stijging van de werkloosheidscijfers functioneerde in het begin van de jaren tachtig als belangrijkste indicator voor de aandacht voor een gebrekkig functionerende dienstverlening van de arbeidsbureaus, een versnipperd beleid, de toegenomen maatschappelijke polarisatie, de concu-

rerende initiatieven op het beleidsterrein en het gebrek aan beheersing van de overheidsuitgaven op dit terrein.

Door de langere duur van het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet verloren de problemen in de tweede helft van de jaren tachtig aan scherpte, vanwege gewinning aan de massawerkloosheid en de opkomst van nieuwe 'issues', met name 'milieu'. Aan de andere kant was de werkgelegenheidsproblematiek ondanks de licht dalende werkloosheidscijfers vanaf het midden van de jaren tachtig niet wezenlijk beperkt. Het beroep op de sociale zekerheid nam nog steeds toe, de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen kende ondanks de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen slechts marginale veranderingen en de slechte aansluiting van vraag en aanbod leidde tot een harde kern van langdurig werklozen, waaronder verhoudingsgewijs veel migranten. De destabiliserende werking die van deze problemen uitging voor het functioneren van de economie, de onderlinge verhoudingen in de samenleving en het sociale karakter van de verzorgingsstaat, bleef ook aan het einde van de jaren tachtig actueel.

Concurrerende visies op de aanpak van de problemen

De standpunten die door de diverse deelnemers werden ingenomen in de loop van het besluitvormingsproces waren niet zozeer ingegeven door een vooraf bestaand idee van het gewenste eindproduct van de besluitvorming, maar werden meer bepaald in reactie op ter discussie staande beleidsvoorstellen. Zoals uit het empirisch materiaal bleek ging het om een breed spectrum van dergelijke voorstellen. In dit spectrum bestaan twee uitersten, namelijk enerzijds de poging tot het versterken van het bestaande overheidsbeleid en anderzijds juist de poging tot het loslaten en vervangen hiervan. Bij het beleidsvoorstel tot versterking van het oude model van beleid werd voortzetting van een Keynesiaanse politiek bepleit in combinatie met grotere bevoegdheden van de Rijksoverheid, in het bijzonder van het departement van SZW. Dit voorstel werd gerepresenteerd door de adviesaanvraag van de regering voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Bij de discussie in de Sociaal-Economische Raad kwamen mogelijke alternatieven ter tafel, die als concurrerende visies op de aanpak van de problemen kunnen worden gezien. Het door de SER geadviseerde beleidsalternatief van een functionele en territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening en het opheffen van het overheidsmonopolie op dit terrein betekende een eerste stap in een omslag ten opzichte van het bestaande beleidsmodel. Toen eenmaal deze eerste stap was gezet werd het moeilijker om alsnog een versterking van het oude beleid te bepleiten.

8.3 De strijd om de beleidsvoorstellen

Welke beleidsvoorstellen werden ontwikkeld in het kader van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet; voldeed het voorstel waarover consensus werd bereikt aan de zogenaamde overlevingscriteria; hoe verliep het proces van consensusvorming en wat was daarin de rol van de 'policy entrepreneurs' en wat is nieuw aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet?

In het besluitvormingsproces dat leidde tot de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet circuleerden verschillende beleidsvoorstellen. Géén van deze voorstellen richtte zich op een directe vernieuwing en verbetering van het inhoudelijk beleid ter bestrijding van de nijpende werkgelegenheidsproblematiek. Gemeenschappelijk in de beleidsalternatieven was de aandacht voor de bestuurlijke structuur. Er waren verschillende opties. Allereerst het in de adviesaanvraag verwoordde uitgangspunt van een versterkte positie van de Rijksoverheid in het sturen van de arbeidsmarktprocessen. Vervolgens de beleidsopties die in de SER door de sociale partners werden voorgestaan: een gedecentraliseerde arbeidsvoorzieningsstructuur met een bipartiet bestuur van werkgevers- en werknemersorganisaties (CNV), handhaven van het oude model met een versterkte adviesrol voor de sociale partners (FNV) en een bipartiete bestuursstructuur van werkgevers- en werknemersverenigingen op bedrijfstakniveau met een bi- of tripartiete koepel (RCO). Tenslotte waren er de beleidsalternatieven 'territoriale decentralisatie' en 'privatisering' die vanuit het algemene kabinetsbeleid in de jaren tachtig werden voorgestaan en die met name werden gesteund vanuit respectievelijk het departement van BiZa en Financiën. Het beleidsvoorstel waarover uiteindelijk consensus werd bereikt en waarin tripartisering, decentralisatie en privatisering de kernelementen waren, bevatte een mix van de genoemde alternatieven.

Toetsing van het beleidsvoorstel aan de 'overlevingscriteria'

In de strijd om de beleidsvoorstellen is het volgens Kingdon van cruciaal belang of een voorstel aan een aantal zogenaamde overlevingscriteria voldoet. Een dergelijk voorstel maakt vervolgens kans om op de politieke agenda te komen. De belangrijkste criteria zijn dat het voorstel 'logisch en uitvoerbaar' moet zijn, dat het te verenigen is met een verondersteld dominant waardepatroon onder de beleidmakers, en tenslotte dat het aanvaardbaar zal zijn voor publiek en volksvertegenwoordiging.

Het voorstel tot instelling van een zelfstandig Arbeidsvoorzieningsorgaan met een tripartiet centraal en regionaal bestuur was op zichzelf niet zo logisch en uitvoerbaar. De tripartisering, decentralisatie en privatisering betekenden een drastische breuk met de sinds de jaren dertig bestaande traditie van een door de Rijksoverheid bepaald beleid. Om uitvoerbaar te

zijn moest de medewerking worden bereikt van een groot aantal actoren, zoals de belangenorganisaties, de uitvoerende instanties, de verschillende departementen, de lagere overheden en de particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus. Maar de alternatieven waren misschien nog minder logisch en uitvoerbaar. Het handhaven van het bestaande beleidsmodel lag niet voor de hand gezien de scherpe kritiek hierop vanwege de onbevredigende resultaten. Het voorstel van een bestuur van werkgevers en werknemers sloot zowel de Rijksoverheid als de gemeenten en provincies uit. De vrees bestond dat een bestuur van sociale partners zonder overheid zich weinig moeite zou getroosten voor algemene belangen. Het beleidsalternatief van een algehele privatisering bood geen soelaas in een periode van massawerkloosheid waarbij grote groepen werkzoekenden buiten de dienstverlening zouden vallen. En territoriale decentralisatie had als nadelen dat de medewerking van werkgevers en werknemers niet was verzekerd en de relatie van Arbeidsvoorziening met het nationale sociaal-economisch beleid werd verbroken.

Van een dominant waardepatroon onder de beleidmakers kan in de Nederlandse context met zijn verschillende politieke stromingen en tradities moeilijk worden gesproken. Wel kan worden vastgesteld dat het voorstel zoals uitgewerkt in de Arbeidsvoorzieningswet de beste voorwaarden bood voor een compromis tussen uiteenlopende en veranderende opvattingen van politieke partijen en belangenorganisaties over de rol van de nationale staat bij sturing van de arbeidsmarkt. Het beleidsvoorstel tot functionele en territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening combineerde verschillende elementen die in dit vernieuwingsdebat centraal stonden, zoals een grotere betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij het beleid, een sterkere invloed van marktprijncipes, deregulering van de zijde van de nationale overheid en vergroting van de beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden van lagere overheden. Bovendien behield de centrale overheid ondanks deze combinatie van vernieuwingen toch nog invloed op het beleid, zeker in vergelijking met een overdracht naar gemeenten of naar het bedrijfsleven. De instelling van regionale besturen bood de mogelijkheid om het tripartiseringsvoorstel in te passen in het algemene decentralisatiestreven van de verschillende kabinetten in de jaren tachtig. En de privatisering in het wetsvoorstel hield geen directe afstoting in van taken naar private ondernemingen, maar wel een gelegenheid voor de belangenorganisaties van het bedrijfsleven (door middel van hun deelname aan het bestuur) en de particuliere sector (via het opheffen van het overheidsmonopolie) om zich op arbeidsbemiddelingsterrein te manifesteren. Tegelijkertijd hield de centrale overheid invloed op de activiteiten van deze actoren door middel van het gedeelde bestuursmodel en door middel van een vergunningsstelsel.

Tenslotte noemde Kingdon als overlevingscriterium voor een beleidsvoorstel

de anticipatie op mogelijke toekomstige belemmeringen, in het bijzonder wat betreft de acceptatie van de kosten en de publieke en politieke waardering van het voorstel. Het voorstel tot tripartiet en regionaal bestuur dat uiteindelijk werd uitgewerkt in een wet hield in vergelijking met de overige beleidsalternatieven het meeste rekening met eventuele weerstanden van publiek en volksvertegenwoordiging omdat in dit voorstel enerzijds de invloed vanuit de centrale staat ten dele werd behouden en tegelijkertijd tegemoet werd gekomen aan een sterkere betrokkenheid van andere zowel private als publieke actoren bij het beleid. Op het punt van acceptabele kosten bood het wetsvoorstel de oplossing van het vooraf vastleggen van de maximale uitgaven voor het beleid.

De overlevingscriteria van Kingdon maken daarmee aannemelijk dat de tripartiete structuur op centraal en regionaal niveau het beste compromis vormde in vergelijking met de andere beleidsvoorstellen die circuleerden. Maar het wordt op grond van de toetsing van deze criteria in onvoldoende mate duidelijk waarom er überhaupt een compromis kwam.

Consensusvorming over de beleidsvoorstellen

De overeenstemming over de tripartiete en regionale besturing van Arbeidsvoorziening en de opheffing van het verbod op particuliere arbeidsbemiddeling werd niet bereikt door middel van een open discussie waartoe in principe een ieder toegang had, zoals Kingdon veronderstelde, maar in een relatief gesloten arena met een beperkt aantal deelnemers.

Deze vaststelling geldt in de sterkste mate voor de eerste fase van het besluitvormingsproces waarin de basis voor de nieuwe wet werd gelegd met het SER-advies. In deze fase werd de besluitvorming gedomineerd door de toppen van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers en de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening. De hoofdlijnen van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet waarover deze actoren overeenstemming bereikten weerspiegelden niet alleen, en wellicht zelfs niet in de eerste plaats hun gezamenlijke voorkeur voor een tripartiet en regionaal bestuursmodel, maar vooral hun gezamenlijke afkeer van een territoriale decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De motieven voor het verzet van het ministerie van SZW, in het bijzonder van Arbeidsvoorziening tegen territoriale decentralisatie lagen enerzijds in de opvatting dat centraal vastgestelde hoofdlijnen van beleid noodzakelijk waren in het kader van de samenhang met overige onderdelen van het Rijksbeleid ter bestrijding van de werkloosheid; anderzijds was de ambtelijke top sterk vergroeid met de centralistische traditie op dit beleidsterrein. De sociale partners kantten zich met name tegen de overheveling van Arbeidsvoorziening naar gemeenten omdat op die bestuurslaag geen met het nationale niveau vergelijkbare ingang bestond

voor de afzonderlijke respectievelijk gezamenlijke belangen van het bedrijfsleven. De sociale partners vormden evenals de Arbeidsvoorzieningsorganisatie die zij wilden gaan besturen bij uitstek centraal geleide organisaties met een sterke interne hiërarchie. Anderzijds bestond bij de partijen op nationaal niveau ook de vrees dat de gemeenten teveel accent zouden leggen op de sociale in plaats van op de economische functie van het arbeidsvoorzieningsbeleid, door versterking van het doelgroepenbeleid.

Was in de eerste helft van de jaren tachtig het debat over de verschillende beleidsalternatieven ter besturing van Arbeidsvoorziening actueel; tijdens de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het SER-advies en van het wetsontwerp had de discussie betrekking op een nadere vormgeving van het tripartiet en regionaal bestuur en het vergunningsstelsel voor de particuliere arbeidsbemiddeling. Ook in deze fasen werd de overeenstemming niet bereikt via een open en toegankelijke discussie over de vóórs en tegens van de verschillende beleidsvoorstellen, maar door een relatief gesloten onderhandelingsproces tussen enkele topambtenaren, politici en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Opnieuw bestonden de nodige beleidsvoorstellen waartussen een keuze moest worden gemaakt. Deze voorstellen hadden in hoofdzaak betrekking op vier kwesties: de financiële structuur, de relaties tussen bestuurspartijen en bestuursniveaus en de relaties met derden. Tweemaal gedurende het besluitvormingsproces over de nieuwe wet ontstond een ernstig conflict tussen overheid en sociale partners over de budgettaire aspecten. In beide gevallen (in het kabinetsbesluit over het SER-advies in april 1985 waarin werd uitgegaan van tripartiete financiering en in de bezuinigingsvoorstellen van de minister van Financiën in het najaar van 1986) trachtte de overheid de Rijksuitgaven te beperken en de organisaties van werkgevers en werknemers te bewegen een deel van de kosten van het arbeidsvoorzieningsbeleid te dragen. Beide keren moest de overheid bakzeil halen op straffe van niet-deelname van sociale partners aan het tripartiete bestuur.

Bij de relaties tussen de bestuurspartijen ging het in essentie om het verschil tussen een gelijkwaardige positie van overheid en sociale partners in de besturing van Arbeidsvoorziening versus extra invloed van de overheid op het beleid. Concreet spitte het verschil van mening zich toe op het al of niet verlenen van een aanwijzingsbevoegdheid aan de minister van SZW. Voorstanders van een aanwijzingsbevoegdheid waren de minister van Financiën en de ambtelijke top van SZW met uitzondering van de DG Arbvo. Tegenstanders waren de sociale partners, gesteund door de DG Arbvo en de minister van SZW.

Bij de relaties tussen centraal en regionaal bestuur ging het om de wense-

lijkheid van centrale sturingsmogelijkheden versus het garanderen van regionale beleidsvrijheid. Hier uitten zich de tegengestelde opvattingen in een voorkeur voor het zogenaamde één-orgaan-model (waarbij het centrale en regionale niveau in één juridische eenheid werden ondergebracht, en de regionale besturen ondergeschikt zijn aan het centrale bestuur) versus het meer-organen-model (waarin de regionale besturen aparte organen zouden vormen naast een centraal orgaan). Voorstanders van het één-orgaan-model waren de sociale partners, het departement van SZW, Financiën, EZ en O&W. Tegenstanders waren het ministerie van BiZa en de VNG.

In het voorjaar van 1986 leidden de controversen over de hoofdelementen van de nieuwe wet tot een impasse, die in beide gevallen werd doorbroken door de minister van SZW. Deze gaf in de zomer van 1986 zijn in een eerdere fase (zomer 1985) met de sociale partners in ruil voor eenzijdige overheidsfinanciering overeengekomen aanwijzingsbevoegdheid prijs. Wat betreft de verhouding tussen de bestuursniveaus viel de beslissing ten gunste van het één-orgaan-model tijdens de ontwerpfase van het wetsvoorstel bijna een jaar later toen de juridische werkgroep na tussenkomst van de minister van SZW werd geforceerd tot een snelle opstelling van de wettekst. Zowel wat betreft de relaties tussen de bestuurspartijen als de verhoudingen tussen bestuurlijke niveaus had een uitvoerige argumentatie over en weer ter ondersteuning van de verschillende beleidsvoorstellen niet geleid tot een unaniem standpunt in de projectgroep die het wetsvoorstel voorbereidde. De doorslag werd gegeven door het machtswoord van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon, die daarmee voorbijging aan de bezwaren vanuit het eigen departement en van collega-ministers, maar de voorkeur van sociale partners tot de zijne maakte.

De vierde kwestie had betrekking op de verhouding tot de particuliere arbeidsbemiddeling. In essentie kwam het verschil in opvattingen neer op het binden van de particuliere initiatieven via een vergunningensysteem aan voorwaarden vooraf, respectievelijk op het vrijlaten van particuliere arbeidsbemiddeling behoudens een globale toets achteraf. Voorstanders van de eerste opvatting waren de vakbeweging en het departement van SZW, met name de DG Arbvo; voorstanders van de tweede opvatting waren vooral de werkgeversorganisaties en de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten. Het compromis wat op dit punt werd bereikt was een vergunningensysteem met een globale toets vooraf. De overeenstemming hierover kwam tot stand in weinig doorzichtige onderhandelingen tussen een enkele jurist van het departement van SZW, de ambtelijke top van Arbvo, de voorzitter en secretaris van de projectgroep, met op de achtergrond de minister van SZW en de sociale partners.

Uit het voorgaande blijkt dat de consensusvorming in de beleidsstroom, zowel bij de totstandkoming van het SER-advies, als in de voorbereiding van het kabinetsbesluit en van het wetsontwerp niet, zoals Kingdon veronderstelde, in de eerste plaats werd bepaald door een snel om zich heen grijpende overtuiging onder de deelnemers over de superioriteit van het winnende beleidsvoorstel. Inhoudelijke debatten werden weliswaar gevoerd, maar droegen meer bij aan het uitkristalliseren van de voornaamste tegenstellingen dan aan het bevorderen van de overeenstemming. De impasses in het besluitvormingsproces die ontstonden als gevolg van contrasterende visies op de beleidsalternatieven voor Arbeidsvoorziening werden uiteindelijk steeds doorbroken door een buiten de formele overlegprocedures bereikte overeenstemming tussen de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening en de sociale partners, waarbij de gedeelde opvattingen van werkgevers- en werknemersorganisaties de besluitvorming domineerden.

De 'policy entrepreneurs'

Het beleidsvoorstel tot combinatie van tripartisering, decentralisatie en privatisering dat in de nieuwe wet gestalte kreeg, kende de bijzondere steun van enkele personen. Deze 'policy entrepreneurs' zetten zich in grote mate in voor de realisatie van de nieuwe wet. De belangrijkste pleitbezorgers voor het wetsvoorstel waren de DG Arbeidsvoorziening, de minister van SZW, en de voorzitter van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet. De wegen die door hen werden bewandeld varieerden van het aanwenden van de persoonlijke overtuigingskracht en interventies vanuit de eigen machtspositie tot onderhandeling en uitruil van compromissen. De 'policy entrepreneurs' waren succesvol door hun volharding, creativiteit en werkkraft, door hun relatief onafhankelijke positie in het ambtelijke en politieke apparaat en in het bijzonder door hun goede en directe relaties met elkaar en met de sociale partners. Gezien de complexiteit van de besluitvorming en de verschillende arena's waarin deze zich min of meer gelijktijdig afspeelde (ambtelijk overleg, ministerraad, beraad tussen sociale partners) was de samenwerking van de policy entrepreneurs een noodzakelijke voorwaarde voor invloed op dit proces. De voorstanders van de Arbeidsvoorzieningswet maakten echter ook fouten. De projectleider nam bijvoorbeeld te lang de tijd voor het bereiken van een uiteindelijk onbereikbare consensus tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp in de projectgroep. Hierdoor kon het policy window in de eerste maanden van 1986 niet worden benut. En de minister van SZW onderschatte de bezwaren van het parlement tijdens de eerste fase van de parlementaire behandeling. Daarmee versterkte hij het verzet van de Tweede Kamer tegen het wetsvoorstel en liep het risico dat de wet niet zou worden aangenomen.

Het karakter van de beleidsvernieuwing

Het innovatieve karakter van de Arbeidsvoorzieningswet bestaat uit de gelijktijdige en in elkaar grijpende veranderingen op drie terreinen, namelijk in de verhouding tot de belangenorganisaties (tripartisering), in de relatie tussen centraal en regionaal niveau (decentralisatie) en in de verhouding tot het particuliere initiatief (privatisering). De tripartiete besturen krijgen gestalte op centraal en regionaal niveau, de decentralisatie is functioneel en territoriaal en in zijn geheel is een grotere rol voor de private sector weggelegd. Deze veranderingen vonden plaats tegen de achtergrond van een overgang van het bestaande beleidsmodel met de Rijksoverheid als dominante actor naar een pluralistisch beleidsmodel waarin behalve de centrale overheid zowel maatschappelijke organisaties, lagere overheden, uitvoeringsorganen als (semi-)private instanties in het beleidsproces zijn betrokken.

8.4 De invloed van politieke ontwikkelingen

Welke invloed hadden veranderingen in het politieke klimaat op het wetgevingsproces; welke rol speelden wijzigingen in beleidsprioriteiten en in personen op sleutelposities in de besluitvorming; leidde de ambtelijke competitie tot stagnatie of versnelling; in hoeverre werden de verschillende beleidsvoorstellen gesteund door de georganiseerde politieke krachten, i.c. de sociale partners; en in welke mate werd de politieke besluitvorming gedomineerd door 'onderhandelen' versus 'overtuigen'?

Politieke veranderingen

De veranderingen in het politieke klimaat in het begin van de jaren tachtig, in het bijzonder de zich wijzigende visie op de rol van de nationale overheid die haar weerslag vond in de beleidsprioriteiten van het kabinet Lubbers I en de wisseling van sleutelpersonen op belangrijke politieke en ambtelijke posten, was van groot belang voor het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Enerzijds was het groeiende besef dat de Rijksoverheid de samenleving niet adequaat kon sturen via eenzijdig politiek en centraal bepaalde geboden en verboden een belangrijke stimulans voor het verlaten van het oude beleidsmodel. Anderzijds gaven de nieuwe beleidsprioriteiten die in het kader van het veranderde klimaat op de politieke agenda stonden (zoals territoriale decentralisatie en privatisering) een impuls aan meer aandacht voor de positie van de regionale besturen en meer ruimte voor private arbeidsbemiddelaars. Terwijl de overeenstemming over tripartisering in de SER juist werd versneld omdat daarmee een overdracht van de arbeidsbureaus naar de lagere overheden konden worden tegengehouden.

De nieuwe beleidsprioriteiten die werden aangekondigd door het eerste

kabinet Lubbers in 1982, namelijk rendementsherstel van de bedrijven, verlaging van het financieringstekort en herverdeling van arbeid, bevorderden een wijziging in het arbeidsvoorzieningsbeleid. De op werkzoekenden gerichte politiek met een overwicht aan keynesiaanse instrumenten werd geleidelijk vervangen door een werkgeversgericht beleid met overwegend indirecte stimuleringsmaatregelen. Deze verandering in het inhoudelijk beleid maakte het enerzijds interessanter voor de belangenorganisaties, met name van werkgevers, om aan het bestuur en beleid van Arbeidsvoorziening mee te gaan werken; anderzijds werd de richting van het beleid ook juist bijgesteld in verband met de zich anmeldende toekomstige bestuurspartners.

Meer nog dan de wijziging van beleidsprioriteiten *sec*, was de andere visie op overheidsregulering die er in besloten lag van belang voor het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet. Het kabinet Lubbers bevestigde én bevorderde een omslag in het denken over de rol en positie van de centrale overheid waarbij het uitgangspunt niet langer was dat de Rijksoverheid als enige de problemen in de samenleving kon en moest oplossen, maar dat bedrijven, burgers en belangenorganisaties daar zelf een belangrijke taak in hadden.

De veranderende opvattingen over de overheidsregulering werden gedragen door een nieuwe garde politici en ambtenaren die in de loop van de jaren tachtig aantrad op verantwoordelijke posities in het overheidsapparaat. In de top van het Arbeidsvoorzieningsapparaat maakte in het begin van de jaren tachtig de meer traditionele overheidsmanager, die in de eerste plaats werd gemotiveerd door dienstbaarheid aan het politiek gezag, geleidelijk aan plaats voor een nieuwe generatie leidinggevendenden met een andere beleidsstijl. De vanaf 1982 in functie zijnde nieuwe DG Arbeidsvoorziening vormde de personificatie van een moderne overheidsmanager die niet de politiek als enige - of zelfs de voornaamste - stuurman ziet op het schip van de samenleving en zich minder laat leiden door de hiërarchie en traditie in het overheidsapparaat, maar de actoren in de samenleving tracht te bewegen om samen naar oplossingen te zoeken voor de maatschappelijke problemen. Ook op politiek niveau had in die periode een belangrijke wisseling van de wacht plaats. De nieuwe politiek verantwoordelijke bewindspersoon voor Arbeidsvoorziening in het kabinet Lubbers I, minister van SZW De Koning was eveneens minder dan zijn voorgangers Den Uyl en Albada overtuigd van de effectiviteit en noodzaak van centrale overheidssturing. Zowel op ambtelijk als op politiek niveau ontstond zodoende een grotere ontvankelijkheid voor nieuwe vormen van samenwerking en interactie met actoren in de samenleving en voor een betere aansluiting van het beleid bij regionaal bestaande behoeften en mogelijkheden.

Ambtelijke competitie

De specifieke wijze waarop hieraan vorm werd gegeven met het beleidsvoorstel tot tripartisering, decentralisatie en privatisering van Arbeidsvoorziening, werd mede beïnvloed door de competitie tussen de bij het besluitvormingsproces betrokken ambtelijke instanties. De strijd om invloed op het arbeidsmarktbeleid via de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werd gevoerd tussen verschillende departementen van de Rijksoverheid (Financiën, BiZa, O&W, EZ en SZW), tussen directoraten van het ministerie van SZW (ABA, SZ, WJA, Arbeid en Arbvo), binnen het DG Arbvo tussen centrale directies onderling, en tussen centraal niveau en 'de periferie' van districts- en arbeidsbureaus, en tussen SZW/Arbvo enerzijds en enkele provincies en (met name de vier grote) gemeenten, gesteund door BiZa, VNG en IPO anderzijds. Waar in de theorie van Kingdon wordt uitgegaan van een effect van de ambtelijke competitie op het besluitvormingsproces in termen van óf stagnatie óf versnelling, blijkt in dit onderzoek dat beide effecten zich ook tezamen kunnen voordoen. Steeds wanneer de onderlinge tegenstellingen tussen onderdelen van het ambtelijk apparaat zich manifesteerden tijdens de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet, leidde dat tot stagnatie in het besluitvormingsproces. Wanneer er reeds voldoende politieke en beleidsmatige steun bestond voor één van de in het geding zijnde beleidsvoorstellen werd deze stagnatie gevolgd door een versnelling.

Tijdens de discussie over het SER-advies ging het met name om de ambtelijke competitie tussen Arbvo/SZW als onderdeel van het Rijksapparaat en enkele provincies en (grote) gemeenten, gesteund door BiZa, de VNG en het IPO als vertegenwoordigers van de lagere overheden. Deze laatsten maakten aanspraak op overheveling van de arbeidsvoorzieningstaken. De concurrerende beleidsoptie van territoriale decentralisatie versnelde vanwege het verzet van de centrale actoren hiertegen (de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening en de sociale partners) het proces van consensusvorming in de richting van de tripartisering.

Tijdens de voorbereiding van het kabinetsbesluit door de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet was opnieuw sprake van stagnatie als gevolg van ambtelijke competitie binnen de Centrale Dienst van Arbeidsvoorziening en tussen het DG Arbeidsvoorziening en het DG Sociale Zekerheid. Via interventie van de minister van SZW op aandringen van de DG Arbvo werd de wetsvoorbereiding voortijdig uit handen van de werkgroep Warwet genomen en werd het slappe advies van de ambtelijke top van het departement terzijde geschoven. In kleine kring werd het kabinetsbesluit binnen korte tijd voorbereid, waarna een verdere versnelling werd verwacht van de wetsvoorbereiding in een interdepartementale projectgroep.

In deze projectgroep bleken echter grote tegenstellingen te bestaan tussen de ambtelijke instanties over de nadere uitwerking van de nieuwe wet. In het voorjaar van 1986 leidde deze ambtelijke competitie opnieuw tot stagnatie in het besluitvormingsproces. Aanvankelijk leek deze stagnatie niet te worden gevolgd door een versnelling, omdat er een kabinetswisseling gaande was waardoor er op dat moment te weinig politieke steun bestond om de tripartisering, decentralisatie en privatisering te forceren. Toen eenmaal het tweede kabinet Lubbers in de zomer van 1986 was aangetreden, met dezelfde minister van SZW als voorheen, werd de voornaamste aanleiding voor de stagnatie weggenomen door het besluit van de minister om van een aanwijzingsbevoegdheid af te zien. In het najaar van 1986 kwamen de beraadslagingen in de projectgroep mede onder druk van de sociale partners weer op gang, waarna een vierde impasse ontstond in het voorjaar van 1987 bij de juridische vertaling van het eindrapport. Een kritische visie van de juristen op de nieuwe tripartiete structuur gevoegd bij de tegengestelde adviezen op hoofdpunten door de projectgroep leidden tot een trage opstelling van wetsartikelen. Ook deze stagnatie werd gevolgd door een versnelling via tussenkomst van de SG en de minister. De leiding bij het opstellen van de wettekst werd in handen te geven van een niet-jurist en tevens voorstander van de tripartisering. Deze interventie was mogelijk omdat de minister van SZW en de organisaties van werkgevers en werknemers het op hoofdlijnen eens waren over de nadere uitwerking van het wetsontwerp en kozen voor een relatief open model waarbij slechts een beperkt aantal bestuurlijke en financiële randvoorwaarden werden vastgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat de strijd tussen onderdelen van het ambtelijk apparaat van de overheid enerzijds, zoals Kingdon stelt, een aanvullende en geen overheersende betekenis ten opzichte van de overige politieke krachten heeft, omdat de grote lijnen van de beleidsvernieuwingen niet van die strijd afhankelijk zijn. Anderzijds is de ambtelijke competitie zelf op z'n minst ten dele politiek gemotiveerd en staat zodoende niet los van de veranderingen in het politieke klimaat, de beleidsprioriteiten en het gedrag van politici, maar vormt daar mede een uitdrukking van.

Door wijzigingen in de interne organisatie van het ambtelijk apparaat die intussen plaatsvonden verkregen sommige beleidsvoorstellen een grotere steun en andere juist niet. De belangrijkste verandering in dit opzicht was de 'herinrichtingsoperatie' bij Arbeidsvoorziening. Deze reorganisatie zorgde er voor dat de aandacht voor de Arbeidsvoorzieningswet werd omgebogen in aandacht voor de eigen positie in de reorganisatieplannen. Bovendien impliceerde de reorganisatie een versterking van de positie van de DG en zijn plaatsvervanger en een verminderde invloed van de traditionele tegenmacht vanuit het mesoniveau van de HID's. Deze veranderingen creëerden

een grotere speelruimte van de top van het ambtelijk apparaat en gezien de daar bestaande voorkeuren een sterkere steun voor het tripartiserings-voorstel.

Invloed van de belangenorganisaties

De opvattingen van de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers gaven tijdens het besluitvormingsproces steeds de doorslag bij de keuze voor beleidsvoorstellen, zowel wat betreft de hoofdlijnen als de nadere uitwerking. Omgekeerd kan ook worden gesteld dat de steun van de sociale partners werd aangewend door een kleine voorhoede in politiek en ambtenarij om beleidsvernieuwingen door te voeren. Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke grote invloed van de belangenorganisaties was hun onderlinge consensus. In alle gevallen waarin zij één lijn trokken, bijvoorbeeld bij het verzet tegen tripartiete financiering en bezuinigingen op Arbeidsvoorziening, het verzet tegen een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW en de voorkeur voor het één-orgaan-model werden hun standpunten gehonoreerd, ondanks redelijke argumenten voor de oppositionele voorstellen. De ambtelijke en politieke voortrekkers van het wetsvoorstel, in het bijzonder de DG Arbvo, de projectleider en de minister van SZW, lieten zich in sterke mate leiden door de gedeelde opvattingen van de sociale partners. De doorslaggevende invloed van de belangenorganisaties op het beleidsproces maakt duidelijk dat de overheid met dit beleidsvoorstel het meest te winnen had. Aan de belangenorganisaties wordt in de benadering van Kingdon terecht een belangrijker rol toegekend dan aan de ambtelijke competitie, ondanks het veel omvattender aandeel van de ambtelijke strijd in de ontwikkeling van het beleid.

Consensusvorming in de politieke stroom

Bij de wijze waarop de politici tot overeenstemming komen over een beleidsvoorstel gaat de eerste gedachte wellicht uit naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer. In feite heeft dit proces betrekking op elke fase van de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet.

Al in de eerste periode tijdens de voorbereiding van het SER-advies werd de principe-instemming van de minister van SZW c.s. (aanvankelijk Den Uyl en daarna De Koning) met de mede-verantwoordelijkheid van sociale partners voor het bestuur van Arbeidsvoorziening gevraagd en verkregen. Op beide momenten werd de verantwoordelijke minister 'overtuigd' door de DG Arbvo die als een intermediair tussen het beraad in de SER-commissie en de politiek verantwoordelijken fungeerde. Beide bewindspersonen zagen de bestuurlijke betrokkenheid van sociale partners als een mogelijkheid om de scherpe maatschappelijke tegenstellingen rond het werkgelegenheidsvraagstuk te bedwingen, alsmede de aanhoudende kritiek van de sociale partners

op het tekortschietende overheidsbeleid om te buigen in medewerking aan de bestrijding van de werkloosheid.

In de volgende fase van de besluitvorming had het vinden van politieke consensus betrekking op het kabinetsbesluit. Het nieuwe kabinet Lubbers I dat zich zeker aanvankelijk in grote saamhorigheid stortte op het verwezenlijken van de nieuwe beleidsprioriteiten, stemde op hoofdlijnen in met de voorkeur van haar minister van SZW De Koning en het SER-advies van de sociale partners. Deze overeenstemming werd onder meer bevorderd door het feit dat De Koning als een van de meest ervaren ministers en de rechterhand van de premier een sterke positie had in het nog jonge kabinet. Ook trok de coalitiepartner VVD niet zo sterk als de PvdA in de vorige twee kabinetten (Van Agt II en III) aan het alternatief van territoriale decentralisatie. De discussie die later de parlementaire behandeling zou beheersen, namelijk of - en zo ja welke - extra beïnvloedingsmogelijkheden de overheid moest hebben in de nieuwe structuur, werd uitgesteld met nader onderzoek en verstoorde daarmee niet de overeenstemming in het kabinet. En op het punt waar de latere problemen in de ministerraad met name over gingen, namelijk de financiering, gold bij het kabinetsbesluit over het SER-advies in april 1985 nog het uitgangspunt dat alle drie de partijen in het nieuwe Arbeidsvoorzieningsbestuur daaraan een 'bijdrage van betekenis' zouden leveren.

Deze betrekkelijk rimpelloze politieke consensus werd verstoord door het verzet van de sociale partners, in het bijzonder van de FNV, tegen de voorgestelde tripartiete financiering. In het compromis wat daarop volgde moest de minister van Financiën een belangrijke veer laten vanwege het besluit tot - in de praktijk - eenzijdige overheidsfinanciering, wat slechts ten dele werd gecompenseerd door het plafond in de rijksbijdrage aan Arbeidsvoorziening en het principe van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW. De opvattingen van de sociale partners overheersten de interne politieke bezwaren. In het vervolg van de besluitvorming zou de minister van Financiën hier nog menigmaal op terugkomen.

Dat bleek in de derde fase van de totstandkoming van de nieuwe wet, tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp. De voornaamste punten van geschil werden in deze periode enerzijds gevormd door de bezwaren van Financiën tegen het overdragen van Rijksmiddelen aan een zelfstandig orgaan waarbij de Rijksoverheid geen doorslaggevende invloed had op de besteding. Anderzijds ging de discussie om de vormgeving van decentralisatie in de relatie tussen centraal en regionaal bestuur. Met de uitkomst werden beide punten gekoppeld: aan de ene kant werd gekozen voor een even zware positie van de drie partijen in het tripartiete bestuur (behoudens uiteraard de normale rechten van de overheid tot wetswijziging, inclusief met betrekking

tot de Rijksbijdrage, nietigverklaring van besluiten die de belangen van derden schaden etcetera); aan de andere kant werd gekozen voor het zogenaamde één-orgaan-model waarmee het centrale tripartiete bestuur, inclusief de vertegenwoordigers vanuit de Rijksoverheid, de eindverantwoordelijkheid kregen voor het beleid en de besteding van de middelen. Opnieuw werd de politieke strijd om de mate van zeggenschap van de Rijksoverheid in het nieuwe 'beleidsnetwerk', respectievelijk om de wenselijkheid van decentralisatie beslecht in het voordeel van de opvattingen van sociale partners.

Het besluitvormingsproces in het parlement vormde de laatste fase in de totstandkoming van de nieuwe wet. Het grootste deel van de parlementaire behandeling werd besteed aan een inhoudelijk debat, waarin de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen in de Kamercommissie niet bepaald 'overtuigd' raakten van de wenselijkheid van het wetsontwerp. Volgens het eindverslag van de Kamercommissie in 1989 kon het wetsvoorstel niet rekenen op de steun van een meerderheid van de Kamer. De instemming met de beleidswijzigingen uit de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werd echter bereikt door 'onderhandeling', waarbij de - percepties van - de machtsverhoudingen tussen 'overheid' en 'belangenorganisaties' enerzijds en tussen de politieke partijen anderzijds doorslaggevend waren voor de uitkomsten.

De relaties tussen de Rijksoverheid en de sociale partners en de mogelijkheden voor politieke coalities werden op hun beurt beïnvloed door de sociaal-economische en politieke situatie. Sociaal-economisch was er ook aan het einde van de jaren tachtig nog steeds sprake van een omvangrijk werkgelegenheidsprobleem, dat bovendien naar kwalitatieve aspecten gemeten eerder was toe- dan afgenomen. De politiek wist zich mede vanwege de constatering van het tekortschietende eigen beleid - waarop overigens door de verantwoordelijke minister en zijn hoogste ambtenaar voor Arbeidsvoorziening voortdurend en met grote nadruk werd gewezen - sterk afhankelijk van de marktpartijen voor oplossingen. Politiek was een breuk ontstaan in de coalitie van de jaren tachtig tussen CDA-VVD, uitmondend in de val van het kabinet Lubbers II. Deze breuk betekende een wijziging in de verhoudingen tussen de politieke partijen. De sociaal-democraten die het grootste deel van de jaren tachtig in de oppositie hadden verkeerd, kwamen in de gelegenheid om te gaan besturen; de conservatief-liberalen waren intern sterk verdeeld mede in relatie tot de door hen veroorzaakte kabinetscrisis. De machtspositie van het CDA werd door deze beide veranderingen versterkt. Hiervan wist deze partij tijdens de demissionaire periode van Lubbers II en de kabinetsformatie die vooraf ging aan het kabinet Lubbers III optimaal gebruik te maken ten gunste van het wetsvoorstel Arbeidsvoorziening. Daarmee verkregen de opvattingen van het CDA in combinatie

met die van de sociale partners een doorslaggevende invloed op de politieke besluitvorming. Omgekeerd was deze dominante positie mogelijk gemaakt door de opstelling van de overige politieke partijen met uitzondering van klein rechts. Zo principieel en inhoudelijk het aanvankelijke verzet van de meerderheid van de Kamer was tegen het wetsvoorstel, zo haastig beijverden zich de politieke partijen, in het bijzonder de sociaal-democraten, om in de nieuwe situatie in het licht van de verkiezingen van 1989 - 'when compromise was in the air' - in te stemmen met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uit vrees te worden buitengesloten van verdere invloed op de besluitvorming.

8.5 Beleidsverandering op gunstige momenten

Op welke momenten deden zich kansen tot beleidsverandering voor; in hoeverre is van dergelijke gelegenheden tot het creëren van nieuw beleid gebruik gemaakt en tot welke uitkomsten heeft dat geleid; wat was hierbij de rol van de 'policy entrepreneurs' en welke bereidheid toonden de verschillende actoren in het besluitvormingsproces om aan deze veranderingen mee te werken?

Kansen tot beleidsverandering

Op drie momenten tijdens het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet gingen 'de vensters open' om tot een koppeling te komen van ontwikkelingen in de probleemstroom, de beleidsvoorstellen en de politieke gebeurtenissen. In twee gevallen is daar met succes gebruik van gemaakt. Het eerste moment deed zich voor eind 1982/begin 1983, het tweede in de eerste maanden van 1986 en het derde in de eerste maanden vanaf mei 1989. In alle gevallen was er een directe aanleiding voor het openen van het 'policy window' vanwege de (aanstaande) wisseling van een kabinet, en de daarmee verwachte of ontstane situatie van een nieuwe politieke coalitie. Ook vanuit de probleemstroom bestond er eenmaal reden voor het openen van de vensters vanwege de extreem hoge probleemdruk in het begin van de jaren tachtig. In termen van de theorie van Kingdon hebben we dus drie keer te maken met een 'political window', in één geval gecombineerd met een 'problem window'.

De gecombineerde aanleiding eind 1982/begin 1983 van een explosief stijgende werkloosheid en het aantreden van een nieuwe politieke coalitie die een andere koers ging varen in het sociaal-economisch beleid en een nieuwe visie op de rol van de centrale overheid belichaamde, creëerde de kansen voor de sociale partners om met steun van een kleine voorhoede in het ambtelijke en politieke apparaat te adviseren tot de beleidsveranderingen bij

Arbeidsvoorziening. Belangrijk was dat op dat moment het pad was geplaveid voor het voorstel tot tripartisering op centraal en regionaal niveau. De consensus over de tripartiseringsoptie was reeds geruime tijd voorbereid in de SER-commissie die zich beraadde over een advies over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Geen van de deelnemers aan deze commissie had aanvankelijk een voorkeur getoond voor deze optie, maar het voorstel tot tripartisering en decentralisatie bood de kans op een compromis vanwege de combinatie van elementen uit andere circulerende voorstellen. Daarbij was dit voorstel het politiek meest haalbare alternatief voor wat door de sociale partners, de DG Arbvo en de minister als absoluut ongewenst werd beschouwd, namelijk een territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening.

Vóór de verkiezingen in mei 1986 deed zich opnieuw een moment voor waarop een koppeling kon plaatsvinden tussen politieke ontwikkelingen, beleidsvoorstellen en problemen. De aanleiding hiervoor lag in het aflopen van de zittingstermijn van het eerste kabinet Lubbers. Dit kabinet had in april 1985 in principe besloten tot de vernieuwingen bij Arbeidsvoorziening en in het bijzonder de minister van SZW was er op gebrand zijn ambtsperiode af te sluiten met het fiat van de Kamercommissie voor het wetsvoorstel. Ondanks de grote tijdsdruk waaronder vervolgens de voorbereiding van het wetsontwerp startte was echter ditmaal het beleidsvoorstel niet op tijd rijp. In tegenstelling tot de aanvankelijke verwachting bleek in de laatste maanden vóór de verkiezingen van mei 1986 dat er onvoldoende voortgang werd geboekt in de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet vanwege de contrasterende visies op de nadere uitwerking van - met name - de relaties tussen de centrale overheid en de sociale partners en de verhoudingen tussen centraal en regionaal bestuur. Het venster sloot zich en het zou jaren duren voor er een nieuwe 'koppelingskans' ontstond.

Overigens was het *policy window* in 1986 minder ver geopend dan in 1982, omdat de probleemdruk was afgenomen. De maatschappelijke tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers waren vanwege het Stichtingsaccord uit 1982 en de daarop volgende loonmatiging gepacificeerd; in feite bevond de vakbeweging zich in een permanent defensieve positie. Wat betreft de massale werkloosheid was het hoogtepunt voorbij. De omvang van de werkloosheid bleef op een hoog niveau, maar in plaats van de explosieve stijging uit het begin van de jaren tachtig, trad nu een lichte daling op. Omgekeerd werd de politieke haast om de voorgenomen veranderingen bij Arbeidsvoorziening wettelijk vast te leggen juist ingegeven door die afnemende pressie vanuit de maatschappelijke situatie. Meerdere voorstellen die in het begin van de jaren tachtig onder grote maatschappelijke druk waren ontstaan, zoals de afspraken over herverdeling van werk, stierven in de periode rond 1985/-1986 een vroege dood, met name doordat de centrale werkgeversorganisaties

vanwege de aantrekkende conjunctuur en de zwakke positie van de vakcentrales zich daaraan niet langer committeerden. Het gebrek aan consensus over het wetsvoorstel in de stroom der beleidsalternatieven liet echter een succesvolle koppeling in 1986 niet toe.

Het derde *policy window* opende zich met de val van het tweede kabinet Lubbers in mei 1989. De gewijzigde verhoudingen tussen de politieke partijen vanwege de breuk tussen christen-democraten en conservatief-liberalen boden de politieke aanleiding tot het bereiken van overeenstemming over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Van deze aanleiding werd gebruik gemaakt door de demissionaire minister van SZW, De Koning, tevens informateur voor het nieuwe kabinet. Deze 'policy entrepreneur' was succesvol vanwege zijn gezaghebbende positie in de besluitvorming, zijn politieke contacten en zijn volharding, maar vooral door zijn onderhandelingsvaardigheid. Dat bleek met name in de maanden na de val van het kabinet Lubbers II, toen De Koning in mondeling en schriftelijk overleg met de Kamercommissie het sterke verzet tegen het wetsvoorstel wist om te buigen in instemming. De consensus onder de deskundigen in adviesinstanties en onder de betrokken bestuurders en ambtelijke organen was in voorgaande fasen reeds voorbereid en bereikt. De overeenstemming over het wetsvoorstel onder de leden van de Vaste Kamercommissie werd pas na het kritische oordeel van deze commissie serieus voorbereid door na te gaan hoe de bezwaren van de politici konden worden verminderd. De - in het licht van de kritiek van de Kamercommissie - marginale wetswijzigingen die hiervan het gevolg waren, boden de commissieleden de gelegenheid om zonder openlijk gezichtsverlies het wetsvoorstel alsnog te steunen toen de machtspositie van het CDA het toeliet om de andere politieke partijen in het licht van de aanstaande kabinetsformatie tegen elkaar uit te spelen.

De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is daarmee tot stand gekomen na twee geslaagde 'koppelingen', namelijk in 1982/1983 voor wat betreft de grote lijnen van de beoogde beleidsomslag en in 1989 wat betreft de nadere uitwerking in een wettelijke kader. Bij de eerste koppeling stond de instemming van 'het maatschappelijk veld' voorop, terwijl bij het laatste koppelmoment de omslag in 'de politiek' centraal stond.

Resultaten van de 'policy windows'

De beleidsvernieuwingen die in de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 zijn gerealiseerd bestaan uit drie hoofdelementen, die gezamenlijk een nieuw en alternatief beleidsmodel betekenen ten opzichte van het oude model waarin de Rijksoverheid de dominante actor was op het beleidsterrein. Het eerste element bestaat uit de verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening in een publiekrechtelijk lichaam dat wordt bestuurd door tripartiete besturen met

een gelijk aantal deelnemers vanuit de overheid, de werkgeversorganisaties en de vakbeweging. De tweede vernieuwing ligt bij het regionale zwaartepunt in beleid en bestuur, inclusief de bestuurlijke deelname van de lagere overheden. En ten derde stapt de overheid af van haar monopolie op de arbeidsbemiddeling zodat particuliere ondernemingen, zij het onder vergoeding, legaal activiteiten kunnen ontplooiën op dit terrein.

In het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet heeft het eerste vernieuwingselement, de tripartisering, het debat beheerst. De rol van de centrale overheid in het arbeidsvoorzieningsbeleid is in het loop van het besluitvormingsproces steeds verder verschoven van overheersende beleidsbepaler naar voorwaardenschepper en mede-deelnemer aan het bestuur, waarbij verschillende varianten (zoals bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid of een vetorecht voor de minister van SZW) ondanks de alleenfinanciering door de overheid geleidelijk aan zijn losgelaten. De algemene decentralisatie-tendens heeft ondanks het aanvankelijke verzet hiertegen het besluitvormingsproces beïnvloed in de richting van meer bestuurlijke verantwoordelijkheid op het regionale niveau. De oorspronkelijke decentralisatie-optie (territoriale decentralisatie) is daarbij bijgesteld naar een combinatie van functionele en territoriale decentralisatie, waarbij het accent kwam te liggen op het functionele element. De grotere ruimte die in de jaren tachtig ontstond voor de private sector kreeg gestalte in toegenomen mogelijkheden voor particuliere bemiddelingsbureaus en de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers om zich op het arbeidsbemiddelingsterrein te manifesteren. Tegelijkertijd bood deze integratie van de private sectorbelangen in de nieuwe arbeidsvoorzieningsstructuur de mogelijkheid om een algehele privatisering van dit beleidsterrein te voorkomen.

Bereidheid van actoren tot medewerking aan beleidsinnovatie

Tijdens de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet behoorden een aantal actoren tot de 'voorhoede' van beleidsvernieuwers en een aantal tot de 'achterhoede'. Tot degenen die de gerealiseerde beleidswijzigingen uit de Arbeidsvoorzieningswet vrijwel vanaf het begin steunden behoorden de verenigingen van werkgevers en het CDA, organisaties die in de Nederlandse verhoudingen als relatief conservatief bekend staan. Omgekeerd moeten in dit beleidsproces de sociaal-democratische vakbeweging en de PvdA, die gebruikelijk als progressief te boek staan, tot de behoudende krachten worden gerekend. Enerzijds manifesteert zich in de achterhoede-positie van de sociaal-democratie de vergroeiing van deze politieke stroming met het oude beleidsmodel van centrale sturing door de overheid. Anderzijds wijst het feit dat de relatief conservatieve krachten tot de voorhoede behoren op de mogelijkheid dat de beleidswijzigingen uit de Arbeidsvoorzieningswet overwegend kunnen worden aangewend ter bevestiging van de status quo,

waarin het accent in het beleid lag op roulatie van de werkloosheid en niet op een fundamentele bestrijding ervan.

Bereidheid van de actoren om in te stemmen met het beleidsvoorstel tot tripartisering, decentralisatie en privatisering van Arbeidsvoorziening in de verschillende fasen van de besluitvorming in de periode 1980-1990.

	fase 1 SER-advies	fase 2 kabinets- besluit	fase 3 wetsvoorstel	fase 4 wet
Voorhoede	ambtelijke top Arbvo minister van SZW werkgevers-organisaties CNV	minister van SZW ambtelijke top Arbvo	sociale partners Arbvo projectleider minister van SZW	minister van SZW CDA projectleider ambtelijke top Arbvo
Achterhoede	FNV kroonleden	departement van SZW	Financiën SZW minus Arbvo BiZa, VNG, IPO	PvdA VVD D'66 kleine partijen

Behalve een voor- en achterhoede bij de bereidheid om in te stemmen met de beleidswijzigingen als zodanig, bestonden er ook verschillen tussen de betrokken partijen in de mate van participatie aan het nieuwe beleidsmodel. De terughoudende opstelling van het departement van EZ in dit opzicht werd gedeeld door de sociale partners en had negatieve gevolgen voor de beoogde brede samenhang in het beleid. Behalve O&W keken de andere deelnemers de kat uit de boom en brachten vooralsnog geen substantiële eigen beleidsactiviteiten onder de hoede van het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan. De motieven van O&W om dat wel te doen lagen overigens niet alleen bij een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, maar ook bij de verwachte voordelen voor de eigen organisatie (een nieuwe financieringsgrondslag en klantenkring voor de beroepseducatie, beperking van de wachtgelduitgaven en een prikkel tot efficiënter werken voor de be-

roepeducatie van O&W vanuit de 'concurrentie' met particuliere instellingen). Bij de andere actoren overheerste de vrees dat zij in de toekomst te weinig invloed zouden behouden op de door hen in te brengen beleidsvelen/-activiteiten. Daarmee werd de met het voorstel tot functionele en territoriale decentralisatie aanvankelijk beoogde brede samenhang in het beleid ter bestrijding van de werkloosheid in de loop van het besluitvormingsproces gereduceerd tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van belangenorganisaties en lagere overheden voor het bestaande arbeidsvoorzieningsbeleid. Niet uitgesloten is dat uit deze bestuurlijke deelname alsnog de bereidheid groeit tot een verdergaande afstemming en samenwerking.

8.6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies geformuleerd over het proces van beleidsverandering dat tot de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet heeft geleid. Daarbij is nagegaan welke invloed de verschillende actoren uitoefenden op het besluitvormingsproces en tot welke uitkomsten dit proces heeft geleid. Deze analyse resulteert in de volgende eindconclusies.

Aanleidingen tot verandering

De ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet kenmerkt zich als een proces met grote tegenstellingen en verrassend vergaande uitkomsten. De belangrijkste sociaal-economische en politieke ontwikkelingen die op dit proces van invloed waren betroffen de in de jaren zeventig ontstane economische crisis, het probleem van de massawerkloosheid en de politieke omslag in het begin van de jaren tachtig naar een neoklassiek beleid en een andere visie op regulering waarin een minder centrale rol voor de nationale staat was weggelegd. Binnen dit spectrum van externe ontwikkelingen werden de al langer bestaande knelpunten in het arbeidsvoorzieningsbeleid, in het bijzonder de gebrekkige aansluiting bij de behoeften en eisen van bedrijven en burgers en de ontoereikende samenhang en coördinatie met het beleid van andere relevante actoren, manifest en ontstonden tegelijkertijd mogelijkheden om nieuwe oplossingen te realiseren.

Een nieuw sturingsconcept

De met deze nieuwe wet gerealiseerde beleidsinnovatie betrof een gelijktijdige en in elkaar grijpende verandering in de verhouding van de centrale staat ten opzichte van de belangenorganisaties (de tripartisering), de lagere bestuurlijke niveaus (de decentralisatie) respectievelijk de private actoren op dit terrein (het opheffen van het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling). Daarmee werd een breuk gerealiseerd met het bestaande beleidsmodel waarin de Rijksoverheid de centrale actor was, hiërarchie en formele regels

de onderlinge betrekkingen karakteriseerden en de functie van het overheidsbeleid bestond uit het weer in balans trachten te brengen van in economie en samenleving ontstane onevenwichtigheden. In contrast hiermee representeert de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een nieuw sturingsconcept waarin belangenorganisaties en lagere overheden medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid, waarbij flexibiliteit in regelgeving en onderlinge verhoudingen tussen de actoren is gecreëerd met het oog op consensus en waarbij de functie van het overheidsbeleid bestaat uit het stimuleren van het voorkomen en oplossen van problemen door de andere actoren.

Deze uiteindelijke uitkomsten waren niet een vooropgezet resultaat dat door één of meer van de actoren vanaf het eerste begin actief werd voorgestaan. De verschillende deelnemers aan het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet zijn in te delen in vijf categorieën: de belangenorganisaties, de deskundigen, de politici-bestuurders, de ambtenaren en de politieke partijen. De besluitvorming over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet uitte zich in een strijd tussen voor- en tegenstanders van verschillende opties die dwars door deze categorieën heen liep. De overeenstemming over de Arbeidsvoorzieningswet werd bereikt in opeenvolgende fasen van onderhandeling. In elke fase kregen de veranderingen meer contouren, maar tegelijkertijd bleef het steeds onzeker of zij doorgang zouden vinden. Meerdere kansen voor het verbinden van problemen, beleidsvoorstellen en politieke ontwikkelingen waren nodig voor de Arbeidsvoorzieningswet een feit was.

Invloed van de verschillende partijen

Veruit de meeste participanten namen een tweeslachtige houding aan ten opzichte van de veranderingen. De weerstand tegen vernieuwing streed om de voorrang met de vrees voor uitsluiting als een meerderheid voor bepaalde voorstellen ontstond. Wel is een onderscheid zichtbaar tussen degenen die zich in een relatief vroeg stadium tot de vernieuwingen bekeerden en de participanten die deze veranderingen geruime tijd wilden tegenhouden. De 'voorhoede' in de besluitvorming bestond uit de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening in combinatie met vertegenwoordigers van de belangenorganisaties. Eind 1982/begin 1983 bereikten zij, tegen de achtergrond van een nieuwe politieke coalitie, onder druk van de groeiende werkloosheid en van ongewenst geachte alternatieve opties zoals territoriale decentralisatie, consensus over het SER-advies. In 1989/1990 werd, opnieuw na een wisseling van de politieke coalitie, onder druk van de reeds bereikte overeenstemming met sociale partners en het onaantrekkelijke alternatief van de bestaande situatie, de steun van het parlement verkregen. De 'achterhoede' in de besluitvorming, dat wil zeggen degenen die eigenlijk tegen wil en dank de beleidsveranderingen accepteerden, werd gevormd door de deskundigen in de SER, door de meerderheid van de politici-bestuurders, ambtelijke

organisaties en politieke partijen.

De besluitvorming over de nieuwe wet werd gedomineerd door de belangenorganisaties. Hoewel de beleidswijzigingen die met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet werden gerealiseerd niet hun eerste voorkeur hadden, bereikten de sociale partners hierover in onderling beraad overeenstemming, mede onder druk van alternatieve beleidsvoorstellen zoals overheveling van Arbeidsvoorziening naar gemeenten. Hun onderlinge consensus had in combinatie met de steun van de minister van SZW en de DG Arbeidsvoorziening een doorslaggevende invloed op zowel de hoofdlijnen als de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. De voornaamste functie van de uitvoerige en tijdrovende *formele besluitvorming* in de SER, de diverse ambtelijke werkgroepen, de ministerraad, de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het parlement bestond uit het voorbereiden respectievelijk achteraf bekrachtigen van de consensus die in *informeel overleg* van en tussen de belangenorganisaties en de ambtelijke en politieke top van Arbeidsvoorziening werd bereikt.

Daarmee wordt enerzijds zichtbaar dat de formele procedures en overlegstructuren in onvoldoende mate tot besluiten leiden en anderzijds dat er een proces van "Entformalisierung" op gang is gekomen waarbij de beslissingen in kleine kring tot stand komen tussen de professionals in openbaar bestuur en (semi)private sector. Interessant is de vraag wat de betekenis hiervan is voor het democratisch gehalte van dergelijke besluiten. Weliswaar is in deze wijze van sturing aan de ene kant sprake van afnemende invloed van de gekozen volksvertegenwoordiging, zowel in het proces van besluitvorming als in het beleid wat daarvan de uitkomst vormt, maar tegelijkertijd komt wellicht ook een breder maatschappelijk draagvlak tot stand vanwege de participatie van andere actoren in de vaststelling en uitvoering van beleid.

Uit deze conclusies volgt dat de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningswet tot op zekere hoogte kan worden begrepen vanuit een analyse van het beleidsproces met behulp van de theorie van Kingdon. Duidelijk is geworden dat de doorbraak in de overeenstemming over deze wet is bereikt op twee cruciale momenten, waarop het beleidsvoorstel gegeven bepaalde problemen kon worden gekoppeld aan veranderde politieke omstandigheden. Maar waarom waren de deelnemers aan het besluitvormingsproces tot de gerealiseerde veranderingen bereid, terwijl er in het begin van elke besluitvormingsfase in geen meerderheid voor te vinden was? In het volgende hoofdstuk wordt geprobeerd om meer inzicht te verwerven in de achtergronden van de beleidsomslag door de veranderingen te analyseren in het licht van een overgang van 'Fordisme' naar 'post-Fordisme'.

9 Naar nieuwe vormen van sturing

9.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de conclusies geformuleerd over het proces van beleidsverandering dat leidde tot de Arbeidsvoorzieningswet. Het resultaat van dit proces is een wezenlijk nieuwe vorm van sturing. In plaats van het traditionele model waarin vanuit de Rijksoverheid centraal beleid werd gevoerd ter beïnvloeding van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, treedt een nieuw model van sturing-in-samenwerking. Dit nieuwe sturingsconcept is gebaseerd op te bereiken consensus tussen 'overheid' en 'marktpartijen' en op synergie van beleid vanuit verschillende actoren, sectoren en bestuurlijke niveaus.

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van dergelijke nieuwe vormen van sturing, met als voorbeeld de Arbeidsvoorzieningswet, nader geanalyseerd met behulp van de reguleringstheorie. Het laatste deel van de probleemstelling van dit onderzoek wordt daartoe uiteen gelegd in twee vragen. Ten eerste wordt gevraagd in hoeverre de ontwikkeling van het nieuwe beleidsmodel in de Arbeidsvoorzieningswet is te beschouwen als onderdeel van een veranderingsproces naar nieuwe principes van sturing in een overgang van een Fordistische naar een post-Fordistische reguleringswijze? Bij het beantwoorden van deze vraag wordt eerst aandacht besteed aan de eventuele verbanden tussen de aanleidingen voor de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet en de 'crisis van het Fordisme' (paragraaf 9.2). Vervolgens wordt nagegaan of de basisprincipes van het nieuwe sturingsmodel dat gestalte kreeg in deze wet mogelijk deel uitmaken van een ontwikkeling naar een zogenaamde post-Fordistische regulering (paragraaf 9.3). Ten tweede wordt de vraag gesteld naar de implicaties voor de rol van de verschillende partijen in dergelijke nieuwe vormen van sturing (paragraaf 9.4). De conclusies van dit hoofdstuk hebben betrekking op de relatie tussen de Arbeidsvoorzieningswet en de 'crisis van het Fordisme' en op het ontstaan van een onzichtbare overheid.

9.2 Achtergronden van het proces van beleidsverandering

In hoeverre zijn de aanleidingen en achtergronden voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet verbonden met de crisis van de Fordistische regulering?

Het centrale concept uit de reguleringstheorie betreft de crisis van het Fordisme. Deze crisis heeft in essentie betrekking op twee gebieden. Ten eerste zijn dat de problemen in de Fordistische organisatie van de productie en consumptie volgens de principes van uniformiteit, hiërarchie en arbeidsdeling. Ten tweede gaat het om het disfunctioneren van de Fordistische politieke regulering met als kenmerken een centraal-bureaucratisch overleg, een Keynesiaanse politiek en een reformistische opstelling van de sociaal-democratie (voor een uitvoeriger beschouwing van de 'crisis van het Fordisme' wordt verwezen naar hoofdstuk twee). De problemen die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd als achtergronden en aanleiding voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, namelijk de opkomende massale werkloosheid in relatie tot een gebrekkige aansluiting van het beleid op haar 'klanten' (de werkgevers en de werkzoekenden) en een vergaande fragmentatie van dat beleid in specialistische niet-samenhangende deelterreinen, staan op verschillende manieren in verband met de crisis in de Fordistische reguleringwijze.

Ten eerste waren de concrete problemen waar de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een oplossing voor moest bieden in belangrijke mate te herleiden tot meer fundamentele kenmerken en problemen van het openbaar bestuur, namelijk een beperkte effectiviteit als gevolg van een gebrek aan coördinatie in het overheidsbeleid, een sterke arbeidsdeling tussen bestuur en uitvoering en een geringe aansluiting van het beleid op de specifieke behoeften en mogelijkheden van de bedrijven en de bevolking. Deze problemen kwamen in sterke mate overeen met de crisisverschijnselen van het Fordistische organisatiemodel in de economie, namelijk het als gevolg van centralisme, hiërarchie en een ver doorgevoerde arbeidsdeling ontstane onvermogen om flexibel te reageren op de veranderende eisen vanuit de sociale en fysieke omgeving.

Ten tweede stuiten de basiskenmerken van de politieke regulering tijdens het Fordisme, namelijk het centraal-bureaucratische overlegmodel, het Keynesiaanse beleid en de reformistische sociaal-democratische politiek, in de loop van de jaren zeventig en tachtig geleidelijk aan op hun eigen beperkingen. Ook hier staan de concrete problemen met betrekking tot het arbeidsvoorzieningsbeleid, namelijk het toenemende onvermogen om via consensus-advisering van de SER en de commissies van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid een maatschappelijk draagvlak voor het beleid te verwerven en het ontbreken van een effectief politiek antwoord op de groeiende massa-werkloosheid, in verband met meer fundamentele problemen van legitimiteit en effectiviteit van het overheidsbeleid. De economische crisis leidde tot verscherpte belangentegenstellingen tussen de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, waardoor het consensus-model niet

langer functioneerde. Dat leidde tot patstellingen die een bedreiging vormden voor een adequate sociaal-economische politiek. Het centrale overleg tussen de nationale staat en de toppen van belangenorganisaties waarbij globale en uniforme intenties werden overeengekomen botste bovendien in toenemende mate met de tendens tot decentralisatie en flexibiliteit in het arbeidsvoorwaardenoverleg in verband met de grotere verscheidenheid aan wensen en eisen van bedrijven, werknemers, werkzoekenden, sectoren, branches en regio's. De representativiteit van de centrale vertegenwoordigers van belangenorganisaties ten opzichte van de doelgroep(en) die zij zeiden te dienen nam hierdoor af. De Keynesiaanse politiek raakte letterlijk aan haar grenzen door het beperkte effect van nationale stimuleringsmaatregelen in verband met de toenemende internationalisering van de economie. Daarmee werd de basis van het sociaal-economisch beleid aangetast. De Keynesiaanse stimuleringspolitiek werd vanaf de tweede helft van de jaren zeventig geleidelijk aan afgebouwd, terwijl nog onduidelijk was waar een nieuwe samenhangende politiek ter bestrijding van de economische crisis en de werkloosheid op zou berusten. De naoorlogse reformistische politiek waarvan de sociaal-democratie in ideologisch opzicht de belangrijke drager was en waarbij werd gestreefd naar geleidelijke -en grotendeels via een uitbreiding van het staatsingrijpen te realiseren- verbetering en verdeling van de materiële welvaart en sociale zekerheid, liep vast in haar eigen uitgangspunten toen een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat om financiële, economische en politieke redenen niet langer mogelijk was.

De aanleidingen en achtergronden van de Arbeidsvoorzieningswet staan daarmee zowel in verband met meer fundamentele problemen in het functioneren van de economie als, daarmee ten dele samenhangend, in de richting en de organisatie van het overheidsbeleid. Deze problemen worden in de reguleringstheorie benoemd als de 'crisis in het Fordisme'.

9.3 Een overgang naar nieuwe basisprincipes van sturing

Is de Arbeidsvoorzieningswet te beschouwen als een onderdeel van een antwoord op de 'crisis van het Fordisme'; welke perspectieven van een nieuwe regulering zijn herkenbaar in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet; wordt hierbij een Keynesiaans stimuleringsbeleid vervangen door een op de problemen van het bedrijfsleven gerichte politiek, waarbij sociale doelstellingen aan de eisen van flexibiliteit worden onderschikt?

In de naoorlogse periode had de geleidelijke uitbouw van de verzorgingsstaat, waarbij aan de ene kant een steeds verdergaande specialisatie plaatsvond in de taakvervulling door de overheid en aan de andere kant op cen-

traal niveau uniforme regelingen voor de 'consument' werden ontworpen, gezorgd voor een toename aan sociale, economische en juridische bescherming van burgers en bedrijven, pacificatie van maatschappelijke tegenstellingen en creatie van voorwaarden voor economische groei en welvaart. Tegelijkertijd echter had de toenemende arbeidsdeling in het overheidsapparaat tot gevolg dat het steeds moeilijker werd de interne samenhang in het beleid te bewaken en bleken de onverwacht hoge aanspraken vanuit bedrijven en burgers op de centraal bepaalde beleidsmaatregelen te noodzaken tot verdere differentiatie in de regelgeving, wat mede in reactie op de verschillende posities van de 'consumenten' leidde tot versterking van de uitvoeringsproblemen.

Deze ontwikkelingen in het overheidsbeleid vertonen een duidelijke parallel met de problemen waarmee het Fordistische ontwikkelingsmodel in de economie werd geconfronteerd. De kernelementen van dit model, te weten een ver doorgevoerde arbeidsdeling en een op uniforme massaconsumptie gerichte productie, hadden na de Tweede Wereldoorlog gezorgd voor toename van de economische groei en welvaart. In de jaren zeventig bleken echter deze zelfde basiskenmerken te stuiten op de grenzen van hun succes en te leiden tot economische stagnatie en stijgende werkloosheid in de westerse economieën. De verdere expansie van de volgens de principes van het Fordisme georganiseerde productie werd beperkt door een dalende produktiviteitsgroei vanwege inflexibiliteit en bureaucratisering die op hun beurt leidden tot hogere kosten. Tevens waren het veranderend consumentengedrag met meer gedifferentieerde consumptie-wensen en hogere kwaliteitseisen aanleiding tot herziening van het arbeidsdelige systeem van productie, terwijl de schaarste aan grondstoffen en energie en de uitputting en aantasting van natuur en milieu een halt toeriepen aan een ongebreideld gebruik van 'resources'.

Bij de overheid zijn vergelijkbare grenzen te constateren aan de ver doorgevoerde arbeidsdeling, namelijk een gefragmenteerd beleid dat leidt tot ineffectiviteit en hogere kosten en bureaucratisch gedrag (voldoen aan de regels ongeacht of die voldoen aan de behoeften en mogelijkheden van de klanten) en daarmee een te geringe afstemming van het beleid op de burgers en bedrijven. Vanuit maatschappelijke ontwikkelingen werd een verdere expansie van dit analoog aan Fordistische principes georganiseerde overheidsingrijpen beperkt door een veranderend 'consumenten'gedrag van mondiger burgers die meer gedifferentieerde en deels strijdige wensen uitten vanuit verschillende pressie- en belangengroepen. Ook botste de overheidsorganisatie die in sterke mate de afzonderlijke deelbelangen en deeltaken behartigde in verschillende ministeries, directoraten, directies, afdelingen en functies in toenemende mate met de hogere eisen die door burgers en be-

drijven werden gesteld aan de kwaliteit en de samenhang van het beleid. Tenslotte werd een verdere uitbreiding van het bestaande model van overheidsingrijpen begrensd door schaarste aan essentiële 'goederen' om te verdelen (zoals arbeid), aan financiële middelen om de sociale en economische onevenwichtigheden te compenseren en vanwege de strijdigheid van wensen en eisen van bedrijven en burgers met milieu-eisen.

De Arbeidsvoorzieningswet als voorbeeld van een nieuw sturingsconcept

Vanuit dit perspectief kan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden beschouwd als een onderdeel van een antwoord op de crisis in de Fordistische regulering omdat ermee werd getracht de arbeidsdeling en fragmentatie in het overheidsbeleid ten aanzien van de werkgelegenheid weg te nemen en een brede samenhangende politiek te bevorderen waarin economisch beleid, sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en onderwijspolitiek waren geïntegreerd. Tegelijkertijd werd met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet beoogd om deze nieuwe samenhangende politiek beter te laten aansluiten bij de verschillende behoeften van burgers en bedrijven, door de inrichting van een regionaal bestuursniveau en de wijziging van de traditioneel centralistische en bureaucratische beleidsstijl. De principes van tripartisering, decentralisatie en privatisering, of anders gezegd, de functionele en territoriale decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid, kunnen aldus worden beschouwd als een mogelijke oplossing en vervanging voor het falen van de oude - Fordistische - kenmerken van het overheidsbeleid. In de uitwerking van deze principes zien we echter dat de bedoelde oplossingen slechts ten dele werden gerealiseerd. Wat betreft de breedte en de samenhang in het overheidsbeleid zijn de aanvankelijk bestaande voornemens bij SER en kabinet slechts marginaal in de wet vastgelegd, namelijk alleen wat betreft de sterkere verbinding tussen de beroepseducatie en de Arbeidsvoorziening. De deelname van de verschillende partijen aan de besturen van het nieuwe arbeidsvoorzieningsorgaan vormt daarmee wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het overwinnen van de geconstateerde fragmentatie in het - beleid ten aanzien van de werkgelegenheidsproblematiek.

Behalve als alternatief voor het tekortschieten van de fordistische organisatie van het overheidsingrijpen kan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ook worden gezien als een mogelijk alternatief voor de kenmerken van de politieke regulering tijdens het fordisme, namelijk voor het centraal-bureaucratische overlegmodel, het Keynesiaanse beleid en de reformistische sociaal-democratische politiek.

Volgens de nieuwe wet verandert de positie van de belangenorganisaties van adviseur in bestuurder, wat zowel een essentieel verschil betekent in invloed op de beleidsdoelen als in verantwoordelijkheid ten opzichte van de uitvoe-

ring ervan. Deze wijziging van het oude model van verhoudingen tussen overheid en sociale partners gaat gepaard met het verleggen van het accent van centrale uniforme en globale intenties naar regionaal bepaalde, concrete acties, die aan moeten sluiten bij het CAO-overleg en de activiteiten en mogelijkheden van bedrijven en sectorale bonden. Het centraal-bureaucratische overlegmodel wordt daarmee aangepast en gewijzigd van een relatief vrijblijvende afstemming tussen overheid en belangenorganisaties waaruit centrale aanbevelingen resulteerden naar een over en weer verplichtende samenwerking, gericht op consensus over concrete beleidsactiviteiten.

In reactie op het niet langer functioneren van de Keynesiaanse sociaal-economische politiek werd tijdens het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet overgegaan op nieuwe uitgangspunten voor het sociaal-economisch beleid, waarbij niet een globale bestrijding van de onevenwichtigheden als gevolg van de marktwerking de basis vormde van het overheidsoptreden, maar het functioneren van de markt en het ruimte bieden aan de daar aanwezige actoren tot uitgangspunt werd genomen. In de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 hebben de vertegenwoordigers van de marktpartijen een directe invloed verkregen op het beleid ten aanzien van de bemiddeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt een meer marktconforme politiek bevorderd waarbij enerzijds directer wordt aangehaakt bij de wensen en behoeften van de actoren op de markt en waarbij anderzijds wordt getracht hun gedrag zodanig te beïnvloeden dat arbeidsmarktproblemen tenminste ten dele worden voorkomen dan wel dat werkgevers en werknemers cq werkzoekenden respectievelijk hun organisaties in sterkere mate hun eigen problemen oplossen.

In de opstelling van de sociaal-democratie zien we tijdens het besluitvormingsproces over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een geleidelijke verschuiving optreden in de voorkeur voor een beleid dat is gericht op overheidsgaranties voor sociaal-economische zekerheid en bestrijding van sociaal-economische ongelijkheid naar het scheppen van basisvoorwaarden door de centrale overheid om burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere intermediaire instellingen deze doelen (eventueel) zelf te laten verwezenlijken. De tripartisering, decentralisatie en privatisering uit de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet vormen een uitdrukking van deze nieuwe opstelling van de sociaal-democratische vakbeweging en politieke partij; een verandering die in sterke mate is gevormd vanuit een pragmatische aanpassing aan de vanuit de economische crisis ontstane wijziging in de krachtsverhouding met werkgevers en de centrum-rechtse partijen.

Basisprincipes van nieuwe vormen van sturing

Als geheel werden daarmee in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorziening een aantal nieuwe basisprincipes van sturing zichtbaar. Allereerst betreft dat de verandering in de richting van een grotere flexibiliteit. Deze flexibiliteit heeft zowel betrekking op de inhoud van het beleid als op de wijze waarop het beleid tot stand komt en op de onderlinge verhoudingen tussen de actoren die daarbij zijn betrokken. De vergroting van de flexibiliteit in het beleid, in het beleidsproces en in de verhoudingen tussen de daarbij betrokken actoren uitte zich in de globale wettelijke regelgeving ten opzichte van het inhoudelijke beleid, van de relaties tussen het centrale en decentrale bestuursniveau, van de verhouding ten opzichte van de particuliere arbeidsbemiddeling en van de afstemming van beleid tussen overheid en sociale partners alsmede tussen verschillende beleidsvelden.

Ten tweede is een tendens waarneembaar naar een grotere autonomie en integratie op het niveau waarop het beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. In de Arbeidsvoorzieningswet kreeg deze tendens gestalte in verzelfstandiging en decentralisatie. Door de verzelfstandiging van het arbeidsvoorzieningsbeleid werd een grotere autonomie in bestuur en uitvoering gecreëerd ten opzichte van de Rijksoverheid, in het bijzonder ten opzichte van het parlement. De decentralisatie-tendens kreeg op het arbeidsvoorzieningssterrein vorm in de combinatie van twee facetten: enerzijds was sprake van functionele decentralisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het beleid werd gedeeld met maatschappelijke actoren en anderzijds was sprake van territoriale decentralisatie. De interne organisatie van Arbeidsvoorziening werd herzien in het kader van de aanstaande wettelijke veranderingen door de hiërarchische relatie tussen het centrale bureau enerzijds en de regionale - cq arbeidsbureaus anderzijds te verbreken en het zogenaamde mesoniveau af te schaffen in het licht van de versterking van de regionale autonomie.

Tenslotte wordt een verandering zichtbaar in de richting van een sterkere invloed van marktprincipes op de inhoud van het beleid. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is een voorbeeld van een omvorming van de klassieke overheidsstructuren waarin beleid werd gevoerd naar een beleidsmodel waarin wordt samengewerkt met maatschappelijke actoren en lagere overheden. De rol en positie van de overheid hierin is veranderd van exclusieve bepaler en uitvoerder van het beleid naar mede-beslisser en stimulator. Met deze veranderingen is de klassieke tegensturing van de overheid ten opzichte van economische en maatschappelijke ongelijkheid gewijzigd. In de nieuwe constellatie wordt beoogd om werkgevers- en werknemersorganisaties medeverantwoordelijkheid te laten dragen voor oorspronkelijke overheidsdoelstellingen, terwijl omgekeerd de overheid accepteert dat het beleid sterker en meer direct wordt bepaald door de vertegenwoordigers van belangenorgani-

saties in het bedrijfsleven. In het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet bleek de tendens tot flexibiliteit in het beleid, het beleidsproces en de relaties tussen de actoren dominant ten opzichte van regelgeving over de hoofdlijnen van het inhoudelijk beleid inclusief daarin op te nemen sociale doelstellingen. In hoeverre sociale doeleinden in het nieuwe beleidsmodel worden gerealiseerd is daarmee afhankelijk geworden van de mate waarin zij zijn te integreren met de overige doeleinden van de marktpartijen en van de overheid onder gelijktijdige handhaving van de consensus tussen de actoren.

De basisprincipes van nieuwe vormen van sturing, zoals die zich aftekenen in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet, namelijk een grotere flexibiliteit in procedures en regelgeving, meer autonomie op het niveau waarop het beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in combinatie met een grotere samenhang tussen het beleid van de verschillende actoren en een sterker aan de marktontwikkelingen aangepast beleid, komen daarmee in grote lijnen overeen met de perspectieven die zich volgens de regulerings-theorie aftekenen in de richting van het post-fordisme.

9.4 Implicaties voor de rol van partijen bij sturing

In welke mate zijn neocorporatistische, neo-etatistische en neoliberale vormen in het nieuwe sturingsparadigma te onderkennen? Welke eventuele veranderingen treden in dit verband op in de positie van de nationale staat?

In de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet kreeg de wisseling van het klassieke sturingsmodel in de jaren tachtig naar een nieuw stelsel van uitgangspunten voor het richting geven aan de allocatie op de arbeidsmarkt op een specifieke - met de nationale politieke cultuur en historisch gegroeide sociaal-economische verhoudingen verbonden - wijze gestalte. Daarin zijn zowel neocorporatistische als neo-etatistische als neoliberale aspecten te onderscheiden.

In eerste instantie lijkt de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een uitdrukking van neocorporatisme, namelijk van een systeem waarin organisaties van belangenbehartiging worden erkend en toegestaan door de staat, die hen een monopolie van vertegenwoordiging toekent in hun categorie, in ruil voor het zich conformeren aan regels betreffende de keuze van de leiders en de uiting van eisen en steun aan het systeem¹. Maar in feite gaat de tripartisering van Arbeidsvoorziening veel verder dan het toestaan en erkennen van belangenorganisaties in ruil voor steun aan het arbeidsvoorzieningsbeleid. De positie van werkgevers- respectievelijk werknemersorganisaties als bestuurders van

stuurders van het arbeidsvoorzieningsorgaan maakt hen verantwoordelijk voor algemene belangen, niet slechts voor de belangen van de eigen achterban. Daarmee wordt verwacht dat de organisaties van sociale partners transformeren van behartigers van specifieke groepsbelangen naar vertegenwoordigers van algemene belangen. Deze algemene belangen bestaan uit het streven naar een doelmatige en rechtvaardige allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de voorwaarden daarvoor, namelijk een evenwichtige economische ontwikkeling en de bestrijding van de werkloosheid. Hoewel de overheid een belangrijk deel van haar bevoegdheden afstaat aan de belangenorganisaties op dit terrein is het onzeker of een dergelijke transformatie ook wordt gerealiseerd.

Tegelijkertijd ontstaat met het betrekken van belangenorganisaties, lagere overheden, en (semi)private actoren bij het beleid en het afstand doen van de monopoliepositie de mogelijkheid dat de nationale staat een grotere invloed op het handelen van die andere actoren verwerft. Het vergunningensysteem voor de particuliere arbeidsbemiddeling biedt immers in principe sterkere aangrijpingspunten tot beïnvloeding van de private activiteiten dan het voortbestaan van het wettelijke verbod en de praktijk van gedogen. De deelname van de verenigingen van werkgevers en werknemers, alsmede van de lagere overheden aan de arbeidsvoorzieningsbesturen biedt in principe grotere mogelijkheden om deze actoren aan de overheidsdoelstellingen te laten meewerken en hun eigen beleid daaraan aan te passen dan in de situatie voorafgaand aan de nieuwe wet het geval was. Tenslotte versterkt de integratie van het beleid van sociale partners en gemeenten met het beleid van de nationale staat de mogelijkheden om alternatieve strategieën af te houden. De Arbeidsvoorzieningswet valt daarom ook te beschouwen als een uitdrukking van neo-etatisme, namelijk van het versterken van de invloedsmogelijkheden van de centrale staat op economische, politieke en maatschappelijke processen.

Tenslotte zijn in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ook neoliberale elementen te herkennen, enerzijds vanwege de flexibiliteit in de relaties tussen de actoren en de ontwikkeling van het beleid en vanwege de verschuiving in de richting van een marktgerichte politiek, anderzijds door het verlaten van het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling.

Consequenties voor de overheid

De nieuwe vorm van sturing-in-samenwerking heeft verschillende mogelijke consequenties voor de rol van de overheid. Aan de ene kant bieden de tripartiete besturen de overheid de gelegenheid tot het beïnvloeden van het gedrag van de belangenorganisaties in een politiek gewenste richting. Bovendien kunnen via het vergunningensysteem voorwaarden worden gesteld aan het gedrag van particuliere ondernemingen. Deze in beginsel vergrote moge-

lijkheden tot sturing zijn echter afhankelijk van een aantal voorwaarden waar de nationale overheid maar zeer ten dele greep op heeft. In het bijzonder geldt dat de mate waarin de andere actoren, met wie de overheid de verantwoordelijkheid voor het beleid deelt, ontvankelijk zijn voor politieke doeleinden en bereid zijn om daaraan hun medewerking te verlenen. Daarvan is mede afhankelijk de mate waarin een verbetering van de resultaten van het beleid zal worden gerealiseerd. Aan de andere kant heeft de nationale staat haar directe beleidsinvloed uit handen gegeven aan het verzelfstandigde Arbeidsvoorzieningsorgaan. In de tripartiete besturen van dit orgaan vormt de overheid slechts één van de drie partijen. In beginsel zijn de overheidsvertegenwoordigers op centraal en regionaal niveau daarmee zelfs in een minderheidspositie ten opzichte van de gezamenlijke belangenorganisaties. Deze minderheidsinvloed wordt gecompenseerd door bij belangrijke besluiten te beslissen bij gekwalificeerde meerderheid. Dat wil zeggen dat elk van de drie partijen in de besturen in staat is om een veto uit te spreken. In de overheidsgeleding in het CBA is dit veto voorbehouden aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij het uitspreken van het 'onaanvaardbaar' bij belangrijke beslissingen wordt de besluitvorming echter geblokkeerd en is het tripartiete consensusmodel uiteindelijk gedoemd te mislukken. Zolang elk van de partijen voldoende voordelen ziet in het continueren van de samenwerking zal de strijd om het verwezenlijken van de eigen doeleinden in eerste instantie wordt gevoerd in het onderhandelingsproces dat vooraf gaat aan de besluitvorming. Ook de overheidsvertegenwoordiging zal in dit proces van onderhandeling compromissen moeten sluiten. Het is deze voortdurende situatie van onderhandeling en compromis die het onmogelijk maakt om vast te stellen wat de rol en betekenis is van het overheidsbeleid in het nieuwe model. De invloed van de overheid kan in de tripartiete besturen zowel groter zijn als kleiner in vergelijking met het voorheen bestaande beleidsmodel, waarin de nationale staat centraal het beleid bepaalde, maar zij is in belangrijke mate onzichtbaar geworden.

Een belangrijke consequentie van het nieuwe sturingsmodel is de vermindering van de directe invloed van de volksvertegenwoordiging op de vaststelling en controle van het beleid op zowel nationaal als lokaal niveau. Het parlement heeft weliswaar de mogelijkheid om in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te dringen op bepaalde beleidsbeslissingen in het tripartiete bestuur; de minister heeft de vrijheid om zich al of niet achter de wensen van het parlement te scharen. Vervolgens voert hij het overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties in het centrale tripartiete bestuur. Wanneer de uiteindelijke besluitvorming de politieke meerderheidswensen van de volksvertegenwoordiging niet of onvoldoende zou representeren, resten het parlement alleen ultieme middelen. Het vertrouwen in de minister kan worden opgezegd of - nog verder-

gaand - de Arbeidsvoorzieningswet kan worden ingetrokken. Een directe invloed op het arbeidsvoorzieningsbeleid is echter voor zowel regering als parlement niet meer mogelijk. De volksvertegenwoordiging op lokaal niveau heeft nog minder invloeds- en controlemogelijkheden. Waar het parlement de minister van SZW tenminste ter verantwoording kan roepen, bestaat deze mogelijkheid voor een gemeenteraad ten opzichte van de overheidsvertegenwoordigers in de regionale tripartiete besturen niet. Immers, deze vertegenwoordigers zijn hoogstens verantwoording schuldig aan de gezamenlijke gemeenteraden uit de gehele regio en een dergelijk instituut van volksvertegenwoordiging bestaat niet. Op het niveau van de regionale besturen geldt in nog sterkere mate dan op centraal niveau dat de overheidsvertegenwoordigers in de tripartiete besturen relatief zelfstandig optreden ten opzichte van de bestaande politieke organen voor het bepalen en controleren van beleid. Tegenover dit verlies aan 'politieke democratie' staat dat de deelname van de vertegenwoordigers van de vakbeweging en de werkgeversorganisaties wellicht kan leiden tot een andere, maatschappelijke vorm van democratische invloed en controle. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de belangenorganisaties kan leiden tot een grotere betrokkenheid van bedrijven en werknemers bij de bestrijding van de werkloosheid. Een dergelijke betrokkenheid heeft mogelijk grotere positieve gevolgen voor een doelmatige en rechtvaardige allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dan een door het parlement respectievelijk door de afzonderlijke gemeenteraden vastgesteld beleid. Niettemin neemt de nationale staat met de ontwikkeling van deze nieuwe vormen van sturing het risico dat zij voor het afstaan van haar directe politieke invloed en controlemogelijkheden uiteindelijk geen winst boekt in termen van een effectiever beleid. Dit risico heeft de wetgever tegen de achtergrond van de beperkte resultaten van de centrale en politieke sturing uiteindelijk de moeite waard gevonden.

9.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies geformuleerd over de betekenis van de gerealiseerde beleidswijzigingen in het perspectief van een eventuele nieuwe reguleringswijze en een veranderende rol en positie van de centrale staat daarin. Op grond hiervan komen we tot de eindconclusies over de ontwikkeling van nieuwe vormen van sturing en de veranderende rol van de overheid.

De Arbeidsvoorzieningswet en de 'crisis van het Fordisme'

De totstandkoming van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet houdt op verschillende manieren verband met de crisis die zich na een relatief stabiele naoorlogse periode sinds de jaren zeventig voordoet in de economie, in de samenleving en in het overheidsbeleid. De kenmerken van die crisis, die in

de reguleringstheorie wordt aangeduid als de 'crisis van het Fordisme' kunnen worden samengevat als de botsing van het systeem van een volgens de principes van arbeidsdeling georganiseerde massa-productie, een uniforme massa-consumptie, de representatie van belangen in centraal georganiseerde partijen en verenigingen en de daartussen overeengekomen sociale zekerheidsarrangementen met de eisen die vanuit een voortgaande economische, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkeling daaraan werden gesteld. Deze eisen betroffen in essentie de noodzaak tot een bestrijding van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande werkgelegenheidsproblematiek, de verhoging van de effectiviteit, de kwaliteit en samenhang van zowel de productie als het beleid, de beheersing van de kosten in economische en politiek-bestuurlijke processen en het vinden van nieuwe adequate verbindingen tussen individu en samenleving.

De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet kan worden beschouwd als een onderdeel van een antwoord op deze crisis en daarmee als een perspectief voor een nieuwe reguleringwijze omdat ermee werd getracht de werkgelegenheidsproblemen effectiever te bestrijden door de arbeidsdeling in het beleid te verminderen, vanwege de creatie van een breder maatschappelijk draagvlak en door een nauwere aansluiting op de behoeften van burgers en bedrijven. Tevens betekent de Arbeidsvoorzieningswet een alternatief voor het centraal-bureaucratische overlegmodel met zijn relatief vrijblijvende centrale afspraken naar een tussen overheid en belangenorganisaties verplichtende bestuurlijke samenwerking met het zwaartepunt op regionaal niveau en gericht op consensus over concrete beleidsacties. Deze verandering van het sturingsmodel heeft inhoudelijk een meer marktconforme politiek tot gevolg waarmee aan de ene kant directer wordt aangehaakt bij de wensen en behoeften van de actoren op de markt en waarbij anderzijds wordt geprobeerd hun gedrag zodanig te beïnvloeden dat arbeidsmarktproblemen worden voorkomen dan wel dat belangenorganisaties, burgers en bedrijven in sterkere mate hun eigen problemen oplossen. De hypothesen over het veranderingsproces van de staat zoals die aan het begin van dit onderzoek werden geformuleerd zijn daarmee bevestigd.

De onzichtbare overheid

In weerwil van de retoriek van een 'terugtrekkende overheid' maken de basistrends in de verandering van overheidssturing, namelijk een vergroting van de flexibiliteit in het beleid en een sterkere betrokkenheid van degenen die voor een maatschappelijk draagvlak kunnen zorgen, een subtielere maar sterkere invloed op economie en samenleving mogelijk waarmee in principe het bestuurlijk vermogen van de overheid wordt vergroot. Of een dergelijke sterkere invloed van de nationale staat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd is echter bepaald niet zeker. Met het delen van de verantwoordelijkheid voor

het beleid wordt de overheid immers ook sterker afhankelijk van de medewerking van andere actoren en loopt daarmee het risico dat de beleidsvernieuwingen in praktijk niet of onvoldoende tot vermindering van de problemen en verbetering van de resultaten leiden.

De nieuwe basisprincipes van sturing, zoals die tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet, leiden in hun onderlinge samenhang tot een andere, namelijk *onzichtbare* overheid. Het onzichtbare karakter van de overheidsinvloed is enerzijds verbonden met de veranderingen in de *polity*, in de structuren waarin het beleid tot stand komt. De overgang van een model waarin de nationale staat de dominante actor was bij de beleidsbepaling, naar alternatieven waarin een op consensus gerichte samenwerking tussen overheid en andere partijen centraal staat heeft tot consequentie dat het beleid tot stand komt in een voortdurend proces van onderhandeling en compromis. Hierdoor is niet meer vast te stellen waar de overheidsinvloed begint, waar hij ophoudt en vooral, waaruit hij bestaat. Ook de zich wijzigende *politics*, de regelgeving en de verhoudingen tussen daarbij betrokken partijen, waarbij de essentie van de verandering kan worden aangeduid met de overgang van 'hiërarchie' naar 'flexibiliteit', heeft een minder zichtbare rol van de overheid tot gevolg. Waar voorheen de procedures en onderlinge betrekkingen in belangrijke mate via het recht waren vastgelegd, worden deze in de nieuwe situatie in sterkere mate overgelaten aan de bestuurlijke praktijk en de zich daar ontwikkelende verhoudingen tussen de verschillende actoren. Tenslotte leiden ook de veranderingen in het inhoudelijk beleid, de *policy*, waarbij de Keynesiaanse 'tegensturing' wordt vervangen door het 'meesturen' met de marktkrachten en een meer marktconform beleid, tot een onzichtbare overheid. Aan de ene kant bestaat de mogelijkheid dat politieke doeleinden in het nieuwe beleidsmodel in sterkere mate dan voorheen worden geïntegreerd in het gedrag van de marktpartijen. In dat geval stuurt de overheid met onzichtbare hand. Anderzijds wordt de overheid onzichtbaar in de mate waarin doeleinden van algemeen belang niet in het nieuwe beleid worden verwezenlijkt.

10 Nabeschouwing: commentaar op de theorie

10.1 Inleiding

In dit onderzoek werd gebruik gemaakt van twee theoretische benaderingen, namelijk de theorie van Kingdon (1984) en de reguleringstheorie (Aglietta, 1976 e.a.). Met behulp van de theorie van Kingdon is nagegaan op welke wijze beleidsverandering tot stand komt - met als voorbeeld de Arbeidsvoorzieningswet - en aan de hand van de reguleringsbenadering is onderzocht wat de mogelijke strekking is van dit veranderingsproces voor de rol van de overheid bij nieuwe vormen van sturing. De keuze voor een combinatie van beide theorieën ligt in het verlengde van de probleemstelling. Hiermee worden basistrends in de veranderingen in het overheidsbeleid onderzocht aan de hand van een specifiek proces van beleidsverandering. De benadering van Kingdon maakt een reconstructie en analyse van het veranderingsproces op het arbeidsvoorzieningsterrein mogelijk, terwijl de reguleringstheorie vanuit het concept van 'de crisis van het Fordisme' een interpretatiekader biedt voor de inhoudelijke richting van deze veranderingen. De theorie van Kingdon en de reguleringsbenadering vullen elkaar daarmee aan.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in welke opzichten de theorie werd bevestigd en op welke punten aanvullingen en commentaar mogelijk zijn. De conclusies van dit hoofdstuk hebben betrekking op de waarde van de theorie in relatie tot het onderzoek.

10.2 De theorie van Kingdon

Ontwikkelingen in stromen

Uit de conclusies van dit onderzoek zoals geformuleerd in hoofdstuk acht volgt dat de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet tot op zekere hoogte kan worden begrepen met de theorie van Kingdon. Kingdon onderscheidt in een beleidsproces drie ontwikkelingen, namelijk de erkenning van problemen, de discussie over oplossingen en de politieke invloeden. Deze drie *streams*, zoals Kingdon ze noemt, kunnen op bepaalde gunstige momenten worden verbonden door *policy entrepreneurs*, pleitbezorgers voor een bepaalde oplossing. Wanneer deze verbintenis succesvol is ontstaat beleidsinnovatie. In het besluitvormingsproces over de Arbeidsvoorzieningswet deed zich drie keer een moment voor waarop een beleidsomslag mogelijk

was. Van twee van dergelijke *policy windows* is met succes gebruik gemaakt. De doorbraken in de overeenstemming over de nieuwe wet ontstonden in 1983 in de SER en in 1989 in het parlement toen het beleidsvoorstel voor een functionele en territoriale decentralisatie van Arbeidsvoorziening op initiatief van bepaalde sleutelpersonen en gegeven bepaalde problemen kon worden gekoppeld aan veranderde politieke omstandigheden. Tijdens het *policy window* in de eerste maanden van 1986 lukte een dergelijke koppeling niet, omdat de consensus over het beleidsvoorstel in de kring van ambtenaren, deskundigen en belangenorganisaties onvoldoende was voorbereid. Daarmee wordt het belangrijkste uitgangspunt uit de theorie van Kingdon bevestigd, namelijk dat beleidsinnovatie eerst mogelijk is bij een gelijktijdig hoogtepunt in de ontwikkelingen van de drie stromen.

In de benadering van Kingdon wordt er van uitgegaan dat de drie *streams*, namelijk de problemen, de beleidsvoorstellen en de politieke gebeurtenissen, zich min of meer onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Uit de analyse van het empirisch materiaal blijkt dat het onderscheid dat Kingdon maakt tussen de politieke stroom en de stroom der beleidsalternatieven als twee relatief autonome ontwikkelingen problematisch is, omdat de politieke gebeurtenissen een voortdurende invloed hebben op de ontwikkeling van beleidsalternatieven. De inhoud van de beleidsvoorstellen en het proces van consensusvorming daarover wordt immers in sterke mate beïnvloed door de politieke krachten die Kingdon onderscheidt, zoals de veranderingen in het politieke klimaat, in de beleidsprioriteiten, de steun en oppositie van belangenorganisaties, de ambtelijke en politieke sleutelpersonen, de ambtelijke competitie en de besluitvorming door politici. Het onderscheid tussen beide stromen is zinvol om tot een systematische beschrijving te komen: hetzelfde beleidsproces wordt eerst vanuit de invalshoek van de ontwikkeling van inhoudelijke voorstellen beschreven en vervolgens vanuit de ontwikkeling van de politieke krachten. Als analysekader wordt het onderscheid in twee min of meer autonome processen echter niet bevestigd.

Deelname aan de besluitvorming

Kingdon gaat ervan uit dat het besluitvormingsproces tamelijk open en toegankelijk is voor alle mogelijke deelnemers. Daarmee vermijdt hij om de eventuele ongelijke toegang van actoren tot de *streams* aan de orde te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat de participanten aan de besluitvorming ondanks hun omvangrijke getal afkomstig zijn uit een beperkt aantal groepen: de politici-bestuurders, de ambtelijke organisaties, de sociale partners, de deskundigen en de politieke fracties in het parlement. Andere mogelijke deelnemers aan de discussie over de nieuwe wet, zoals organisaties van uitkeringsgerechtigden, arbeidsongeschikten, vrouwen en migranten spelen geen actieve rol in de besluitvorming. Tevens blijkt uit het onderzoek dat de

besluitvorming over de nieuwe wet gedomineerd wordt door de deelnemers op het nationale niveau. De uitvoeringsinstanties en de besturen van lagere overheden hebben in feite geen toegang tot de besluitvorming. Hun commentaar heeft nauwelijks invloed of wordt genegeerd.

Bovendien wordt in de theorie van Kingdon slechts zeer beperkt aandacht geschonken -namelijk alleen binnen de 'politieke stroom'- aan de ongelijke beïnvloedingsmogelijkheden of de onderlinge afhankelijkheid en strijd tussen degenen die wél participeren in het besluitvormingsproces. Gezien de resultaten van het onderzoek wordt daarmee onvoldoende recht gedaan aan de invloed van -veranderingen in- machtsverhoudingen op de besluitvorming. Ondanks het feit dat Kingdon in vergelijking met andere besluitvormingsmodellen veel aandacht besteedt aan de politieke ontwikkelingen blijft aldus de benadering van Kingdon een tamelijk a-politiek model.

Het proces van consensusvorming

Contrair aan de theorie is de geringe invloed van argumenten in het beleidsproces, ondanks de schijn van het tegendeel in de uitvoerige en tijdrovende debatten. Dat geldt voor de discussie in het parlement, waar de aanvankelijke en fundamentele bezwaren opzij zijn gezet zonder dat het wetsvoorstel wezenlijk werd gewijzigd. De beperkte betekenis van de inhoudelijke argumenten voor de besluitvorming blijkt echter ook tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel in de kring van ambtenaren, deskundigen en belangenorganisaties. Waar Kingdon veronderstelt dat in elk geval in de beleidsstroom de keuze voor het uiteindelijke voorstel wordt gemaakt op basis van een snel om zich heen grijpende inhoudelijke overtuiging, is dat uit het onderzoek niet gebleken. Integendeel, de analyse van het empirisch materiaal liet zien dat de discussie over de verschillende beleidsopties steeds leidde tot patstellingen in de besluitvorming juist omdat de deelnemers aan het beleidsproces elkaar niet konden overtuigen. Dergelijke inhoudelijke verschillen van mening werden doorgaans buiten de officiële vergaderzalen overbrugd in onderhandeling tussen de minister en de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Het uitgangspunt van Kingdon's theorie dat het winnende beleidsvoorstel in de beleidsstroom komt boven drijven vanwege de beste argumenten wordt dus niet door het onderzoek bevestigd. Ook het onderscheid tussen 'onderhandelen' als voornaamste vorm van interactie in de politieke stroom en 'overtuigen' in de beleidstroom is in de onderzoeksresultaten niet herkenbaar.

De dominantie van de opvattingen van de belangenorganisaties ten opzichte van de invloed van de ambtelijke competitie wordt door Kingdon verondersteld en in het onderzoek bevestigd. Hieruit blijkt het beperkte belang van de bureaupolitieke strijd voor beleidsveranderingen. Kingdon veronderstelt dat

het effect van de ambtelijke competitie op het beleidsproces bestaat uit versnelling of vertraging. Een versnelling van de besluitvorming zou optreden wanneer het beleidsvoorstel reeds voldoende steun had van de overige politieke krachten. Stagnatie zou het gevolg zijn bij het ontbreken van politieke en maatschappelijke overeenstemming. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat beide effecten optreden in onderling verband. Eerst ontstaan impasses als gevolg van het gebrek aan overeenstemming tussen de ambtelijke onderhandelaars. Juist vanwege deze vertraging wordt ingegrepen door de verantwoordelijk minister en zijn topadviseurs, die consensus zoeken met het maatschappelijk veld. Met een dergelijke consensus wordt vervolgens de ambtelijke strijd overstemd, zodat een versnelling in het beleidsproces ontstaat.

De overeenstemming tussen de belangenorganisaties, de minister en de ambtelijke top overheerst echter niet alleen de ambtelijke competitie, zoals Kingdon veronderstelt, maar ook de bezwaren van het parlement. Het zwaartepunt in de politieke besluitvorming komt daarmee te liggen bij een kleine kring van professionals in openbaar bestuur en (semi-)private sector. Een dergelijke ontwikkeling is in de theorie van Kingdon niet aan de orde, maar in de reguleringsbenadering is een verminderde invloed van het parlement wel een mogelijk onderdeel van de ontwikkeling naar een post-Fordistische regulering. Het gaat daarbij om een verschuiving van het zwaartepunt in de beslissingsmacht over het staatsingrijpen van het parlement en de politieke partijen naar de moeilijker zichtbare maar toenemende politieke macht van topambtenaren, grote maatschappelijke belangenorganisaties en internationale bedrijven.

Policy windows en het gedrag van actoren

In de theorie van Kingdon wordt het ontstaan van beleidsinnovatie verbonden aan één *policy window* dat de gelegenheid biedt tot het verbinden van problemen, beleidsvoorstellen en politieke ontwikkelingen. In het geval dat deze koppeling lukt is er algemene instemming van alle betrokkenen met de beoogde veranderingen. Uit het onderzoek bleek dat de beleidsverandering niet op één moment maar in opeenvolgende stappen plaatsvindt. In elke volgende fase komt het totaal van de omslag dichterbij, maar kan ook nog ongedaan worden gemaakt. In deze ontwikkeling zijn meerdere cruciale momenten (*policy windows*) nodig om een doorbraak in fasen te realiseren. De houding van de actoren blijft fundamenteel ambivalent; ondanks instemming worden steeds openingen behouden naar alternatieve oplossingen.

Deze fundamentele tweeslachtigheid komt voort uit het feit dat geen van de actoren het vervolg van het veranderingsproces voorziet en daar voldoende invloed op heeft. In Kingdon's theorie speelt angst over de toekomstige in-

vloed op de veranderingen wel een rol, maar specifiek op de momenten waarop *policy windows* open gaan. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat deze onzekerheid permanent aanwezig is. In Kingdon's theorie wordt gewezen op de als gevolg hiervan behoudende opstelling van sommige deelnemers. Uit het onderzoek werd duidelijk dat de houding van de deelnemers balanceert tussen weerstand tegen vernieuwing en de behoefte om met veranderingen mee te gaan wanneer een meerderheid zich aftekent. De als progressief bekend staande actoren (sociaal-democratische partij en vakbond) waren daarbij het meest behoudzuchtig, terwijl de meer conservatieve krachten (christen-democratische partij en vakbond, werkgeversorganisaties) de beleidsverandering het sterkste steunden. Een dergelijk verschil in attitude kan met de theorie van Kingdon niet zonder meer worden begrepen. Daarvoor moet de inhoud van de veranderingen in de beschouwing worden betrokken.

Op grond van dit onderzoek blijken de kansen voor beleidsverandering steeds op te treden in perioden waarin er pressie bestaat vanuit de politieke ontwikkelingen en er tegelijkertijd een vacuüm kan worden gecreëerd in de besluitvorming. Daarmee kan een nadere specificatie worden gegeven aan de *policy windows* in de theorie van Kingdon. Zowel de grote als de kleinere doorbraken in het beleidsproces worden gerealiseerd tijdens perioden waarin de normale besluitvormingsprocedure is opgeschort. Deze perioden treden bijvoorbeeld op bij een kabinetsformatie, gedurende een zomervakantie of tussentijds op initiatief van de meest invloedrijke participanten. Op dergelijke momenten kan het aantal deelnemers aan de discussie worden beperkt en ontstaat de mogelijkheid om informeel tot overeenstemming te komen.

De centrale rol van de *policy entrepreneurs* bij het benutten van *policy windows* zou in de benadering van Kingdon een verdere uitwerking verdienen. In Kingdon's theorie gaat het bij *policy entrepreneurs* om individuele personen die een bepaald beleidsvoorstel pushen. Uit het empirisch onderzoek komt het grote belang naar voren van de onderlinge coalitie tussen meerdere *policy entrepreneurs* die op verschillende niveaus aan het beleidsproces deelnemen en die juist vanwege de combinatie van hun activiteiten zo'n krachtige invloed kunnen uitoefenen op de beleidsverandering. Mogelijkheden voor *policy entrepreneurs* om beleidsinnovatie te sturen zijn dan ook verbonden aan de formatie van een team van sleutelpersonen in de verschillende beleidsarena's (bijvoorbeeld een minister, een topambtenaar en een bruggenbouwer tussen de belangenorganisaties op het beleidsterrein). Een dergelijk team zou bijzondere aandacht kunnen besteden aan de *timing* van de consensus over een beleidsvoorstel in relatie tot momenten van politieke pressie, voorzover dergelijke momenten te voorzien zijn.

Selectiecriteria voor een beleidsvoorstel

Niet ieder voorstel leidt tot overeenstemming over beleidsverandering. De *criteria for survival* voor een beleidsvoorstel die Kingdon formuleert, namelijk dat het voorstel logisch en uitvoerbaar moet zijn, aan moet sluiten bij de tradities en dominante waarden onder beleidmakers en acceptabel is voor publiek en volksvertegenwoordiging, maken gezien de onderzoeksresultaten wel plausibel waarom een bepaald beleidsvoorstel ten opzichte van andere voorstellen meer kans maakt om als compromis te dienen maar verklaren niet het compromis zelf. De *criteria for survival* uit Kingdon's theorie zijn te beschouwen als noodzakelijke - maar niet als voldoende voorwaarden voor de selectie van een beleidsvoorstel.

De verschillende plannen die circuleren in de kring van ambtenaren, deskundigen en belangenorganisaties beïnvloeden elkaar in Kingdon's opvatting als 'botsende moleculen'. Het winnende voorstel komt uit de botsingen tevoorschijn op grond van zijn superieure inhoudelijke kwaliteiten. Daarmee demonstreert Kingdon's theorie een eenzijdige aandacht voor positieve selectiecriteria bij de keuze van een beleidsvoorstel. Ten onrechte wordt geen aandacht besteedt aan eventuele negatieve stimulansen die hierbij een rol spelen. Op grond van de onderzoeksresultaten moeten de selectiecriteria uit Kingdon's theorie worden aangevuld met de mate waarin een beleidsvoorstel mogelijkheden biedt om ongewenste alternatieve beleidsopties te voorkomen.

Ondanks het grote gewicht dat Kingdon toekent aan de kwaliteit van een beleidsvoorstel worden in zijn theorie geen inhoudelijke eisen hieromtrent geformuleerd. Wellicht dat daartoe de aansluiting van een beleidsvoorstel bij meer algemene veranderingen in de sturing van economische en maatschappelijke processen in de analyse moet worden betrokken. Hier ligt een belangrijke verbinding met de reguleringstheorie.

10.3 De reguleringstheorie

Samenhang in sturingsveranderingen

De basisveronderstelling in de reguleringstheorie is dat er sprake is van veranderingen in de sturing van productieprocessen en van sociale en politieke ontwikkelingen in de richting van een post-fordistische reguleringwijze. Aansluitend op de theorie van Kingdon kan de superioriteit van het winnende beleidsvoorstel vanuit de reguleringstheorie begrepen worden uit de overeenkomst met de veronderstelde kenmerken van het post-Fordisme. Eisen aan een dergelijk beleidsvoorstel zijn dan samenwerking tussen actoren, flexibiliteit in procedures en relaties, samenhang in het beleid, een

grotere autonomie op uitvoerend niveau en sturen via de werking van de markt. Zoals uit de onderzoeksresultaten bleek -zie hoofdstuk negen- voldoet de Arbeidsvoorzieningswet in vergaande mate aan deze kenmerken.

Binnen de reguleringstheorie worden dergelijke ontwikkelingen naar nieuwe vormen van sturing in het overheidsbeleid beschouwd als een onderdeel van een mogelijke nieuwe reguleringswijze in antwoord op de zogenaamde 'crisis van het Fordisme'. Uitgegaan wordt van een zekere congruentie in de ontwikkeling van een nieuwe economische respectievelijk sociaal-politieke regulering. Omdat de inhoud en betekenis van de veranderingen in het overheidsbeleid vanuit dit theoretisch perspectief echter nog nauwelijks zijn onderzocht, moet de veronderstelde samenhang met de veranderingen in de sturing en organisatie van economische processen niet gelden als uitgangspunt maar als centraal onderzoeksthema in de reguleringstheorie. Uit het onderzoek naar de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet moge overigens blijken dat in hoofdlijnen wel degelijk een samenhang lijkt te bestaan tussen veranderingen in het overheidsbeleid en zich ontwikkelende elementen van een zogenaamd 'post-Fordisme'.

De institutionele veranderingen die kunnen worden aangeduid met het post-Fordisme vormen geen gegevenheden waarmee specifieke beleidsontwikkelingen worden gedetermineerd. De vraag moet juist gesteld worden wat de verhouding is tussen sturingsveranderingen op macroniveau en het gedrag van actoren in concrete beleidsprocessen. Worden de participanten in de besluitvorming 'meegezogen' in een ontwikkeling richting post-Fordisme of zijn zij het die bepalen hoe de 'crisis van het Fordisme' wordt bestreden? Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in feite beide veronderstellingen juist zijn. Enerzijds is er een kleine groep dominante actoren die door hun gedrag de veranderingen in het sturingsmodel van Arbeidsvoorziening sterk hebben beïnvloed; anderzijds sloot de specifieke beleidsomslag op dit terrein aan bij een algemene wisseling in het 'sturingsparadigma' in de richting van meer flexibiliteit, integraal management en vergroting van autonomie op uitvoerend niveau. Vanwege deze aansluiting bij dit nieuwe -zij het globale en in voortdurende ontwikkeling verkerende- paradigma werden de concrete veranderingen bij Arbeidsvoorziening mede mogelijk. Voor een meerderheid der actoren speelt de verandering zich wel degelijk af als een in essentie door afzonderlijke personen of organisaties niet te beheersen proces.

Beperkingen van de reguleringstheorie

Vanuit het onderzoek zijn bij de reguleringstheorie nog enkele kritische opmerkingen te maken. De reguleringstheorie concentreert zich op de veranderingen in de zogenaamde 'reguleringswijze', dat wil zeggen op het geheel aan wetten, instituties, overeenkomsten, regelingen, culturele gewoon-

tes, politieke tradities en sociale normen dat in een bepaalde periode dominant is in de organisatie van de produktie en consumptie en van de sociale en politieke verhoudingen. Het accent ligt in de reguleringstheorie op de oorzaken respectievelijk de uitkomsten van de overgang van historisch specifieke reguleringen. Voor onderzoek naar het veranderingsproces als zodanig, de wijze waarop zich de veranderingen voltrekken en welke actoren in welk onderling verband daar richting aan geven, worden weinig aangrijpingspunten geboden. In die zin vult niet alleen de reguleringsbenadering de theorie van Kingdon aan door een macro-optiek op de beleidsveranderingen, maar betekent ook omgekeerd de benadering van Kingdon een belangrijke en noodzakelijke schakel in de verbinding van de reguleringstheorie met het concrete empirische proces.

Onduidelijk blijft welk gewicht in de reguleringstheorie wordt toegekend aan economische en technologische ontwikkelingen respectievelijk aan sociale/politieke veranderingen als basis van de dynamiek in reguleringswijzen. De neiging tot een zekere overaccentuering van de aandacht voor economische ontwikkelingen in dit opzicht lijkt in de 'reguleringsschool' aanwezig. Uit het onderzoek kwam echter naar voren dat de ontwikkeling van nieuwe basisprincipes van sturing zoals vormgegeven in de Arbeidsvoorzieningswet juist ontstond vanuit het in elkaar grijpen van economische en sociaal-politieke impulsen tot verandering.

Geen eenduidig afscheid van het Fordisme

In de reguleringstheorie wordt er te zeer vanuit gegaan dat de kenmerken van de nieuwe reguleringswijze, het zogenaamde post-Fordisme, haaks staan op die van de vorige periode. De Fordistische massa-produktie, massa-consumptie, en de representatie van belangen in een beperkt aantal massapartijen en -verenigingen, zou worden vervangen door tegenovergestelde organisatieprincipes, namelijk flexibiliteit, integratie van taken en een sterk gedifferentieerde belangenvertegenwoordiging. Dat betekent onder andere dat de traditionele belangenorganisaties aan betekenis zouden inboeten. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat de Arbeidsvoorzieningswet, hoewel over het geheel genomen te beschouwen als een element van post-Fordisme, de positie van de traditionele belangenorganisaties eerder versterkt dan verzwakt. Wel zet de bestuurlijke deelname aan Arbeidsvoorziening de sociale partners aan tot modernisering van hun eigen organisaties in de richting van de kenmerken van het post-Fordisme. Door de participatie in de arbeidsvoorzieningsbesturen worden zij gestimuleerd tot een betere afstemming van sectoraal en regionaal beleid en tot een grotere aandacht voor de differentiatie in behoeften van de bedrijven en de burgers die zij geacht worden te vertegenwoordigen.

De veronderstelling bij sommige auteurs die gebruik maken van de reguleringstheorie dat 'flexibiliteit' als een basisprincipe voor nieuwe vormen van sturing en een veranderend overheidsbeleid vanzelfsprekend 'decentralisatie' meebrengt lijkt niet zonder meer juist. Weliswaar blijkt uit het onderzoek een duidelijke aanzet tot decentralisatie, zowel in functionele als in territoriale zin, maar tegelijkertijd worden verschillende mogelijkheden opengehouden voor een meer centrale sturing. Dat geldt zowel voor de verhouding tussen het centrale en regionale bestuurlijke niveau in het nieuwe Arbeidsvoorzieningsorgaan, als voor de verhouding tussen de regering en het parlement ten opzichte van dit orgaan als zodanig.

10.4 Conclusies

Uit het onderzoek volgen in essentie twee conclusies over de theorie. De eerste is dat de theorie van Kingdon en de reguleringstheorie elk voor zich en in combinatie met elkaar zeer waardevol zijn gebleken bij het achterhalen van de basistrends in de veranderingen in het overheidsbeleid en van het veranderingsproces als zodanig. De andere conclusie is dat de theorie maar tot op zekere hoogte in staat was om dit complexe en gedifferentieerde proces en haar uitkomsten inzichtelijk te maken. Verwijzend naar het citaat van Scharpf (1985b) aan het begin van hoofdstuk twee is het ook niet reëel om een dergelijke verwachting te koesteren van sociaal-wetenschappelijke theorieën. Uit de conclusies in de voorgaande hoofdstukken en het commentaar en de aanvullingen op de theorie in dit laatste hoofdstuk komt in de eerste plaats de waarde naar voren van empirisch onderzoek voor een beter begrip van de werkelijkheid én voor verdere theorievorming.

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste (reeksen) documenten opgenomen waarvan in het onderzoek gebruik is gemaakt. Voor een nadere specificatie van de bronnen wordt verwezen naar de noten.

- Adviesaanvraag van de regering aan de Sociaal-Economische Raad over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, mei 1980;
- Notulen van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Raad voor de Arbeidsmarkt, Sociaal-Economische Raad, uit de periode 1980-1985, en nota's die in deze commissie werden ingebracht;
- Verzoek aan de Sociaal-Economische Raad om een interim-advies over de rol van de sociale partners van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1983;
- Interim-advies over de rol van de sociale partners van de Sociaal-Economische Raad, mei 1984;
- Advies over de Arbeidsvoorzieningswet van de Sociaal-Economische Raad, oktober 1985;
- Reacties op het SER-advies vanuit het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, het ministerie van Economische Zaken, het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, de vier grote gemeenten, Gedeputeerde Staten Gelderland en Groningen;
- Notulen en rapporten van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet in de periode mei 1984 - januari 1985 en nota's die in deze werkgroep werden ingebracht;
- Verslagen van het Toporgaan in de laatste maanden van 1984 en nota's die in dit overleg werden besproken;
- Reactie van het kabinet op het SER-advies april 1985 en concept-reacties;
- Verslagen van de conferenties van de Dienstleiding en de Hoofd-Inspecteuren Directeur voor de Arbeidsvoorziening, augustus 1985 en augustus 1986;
- Briefwisseling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de organisaties van sociale partners over onder meer de financieringsstructuur en de Rijksbijdrage voor Arbeidsvoorziening, in de periode april 1985 - september 1985 en december 1986 - januari 1987;
- Brieven op ministerieel niveau (bijvoorbeeld van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Den Uyl aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Stuyveling in 1982 of van minister van Financiën Ruding aan minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Koning in februari 1986);
- Brieven op ambtelijk niveau;
- Ambtelijke adviezen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Ambtelijke nota's en notities, in het bijzonder de Decentralisatienota van de Werkgroep Decentralisatie op het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1983, de notitie van de Directie Arbeidsmarktbeleid over de tripartite structuur voor Arbeidsvoorziening, juni 1984;
- Notulen van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet in de periode oktober 1985 - april 1987, concept-hoofdstukken van de Memorie van Toelichting, nota's en adviezen die in deze projectgroep werden ingebracht, Rapport projectgroep Arbeidsvoorzieningswet 15 april 1987;

- Notulen van de kerngroep Arbeidsvoorzieningswet in de periode mei 1986 - november 1986;
- Notulen van de Begeleidingsgroep Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening - Ministerie van SZW in de periode mei 1986 - november 1986;
- Brieven van de minister van SZW aan de Tweede Kamer;
- Ontwerp Arbeidsvoorzieningswet en Memorie van Toelichting, 1987;
- Notulen van de ministerraad, juli 1985 en september 1987;
- Advies van de Commissie voor Toetsing van wetgevingsprojecten over het wetsontwerp Arbeidsvoorzieningswet, 18 november 1987 en de schriftelijke reactie hierop van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Advies van de Raad van State over het wetsontwerp Arbeidsvoorzieningswet, april 1988 en de schriftelijke reactie hierop van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het wetsontwerp Arbeidsvoorziening, december 1988;
- Memorie van Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 1989;
- Eindverslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het wetsontwerp Arbeidsvoorziening, april 1989;
- Nota van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van het Eindverslag, mei 1989;
- Verslagen van mondeling overleg van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april en juni 1989;
- Amendementen, nota's van wijziging, moties in de periode september-december 1989;
- Gewijzigd ontwerp van Wet met Memorie van Toelichting.
- Handelingen van de Tweede Kamer over de Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet) (20569) en Invoering Arbeidsvoorzieningswet (21063) op 4, 11, 12, 19 december 1989;
- Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 10 april 1990;
- Memorie van Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 april 1990;
- Nader Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 1990;
- Nadere Memorie van Antwoord van de minister van SZW, 15 mei 1990;
- Eindverslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 28 mei 1990;
- Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over de Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet) (20569) en Invoering Arbeidsvoorzieningswet (21063) op 26 juni 1990;
- Arbeidsvoorzieningswet Staatsblad, 28 juni 1990.

Bijlage 2 Lijst van respondenten en interviewprotocol

Van elke respondent wordt de naam vermeld en de functie(s) die deze persoon vervulde voorzover relevant voor het onderzoek. In totaal zijn 43 interviews gehouden met 27 respondenten.

Interviews over het bestuur, beleid en de organisatie van Arbeidsvoorziening op nationaal niveau:

F.H.A.M. Kruse, Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening 1982-1989, voordien plaatsvervangend Directeur-Generaal, voorzitter voorbereidingscommissie adviesaanvraag nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, ministerieel vertegenwoordiger in de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van de SER, lid van de Begeleidingsgroep Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening - ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

E. Schoevaars, plaatsvervangend Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening vanaf 1982, voorzitter van de werkgroep Meso-niveau, voorzitter van de Stuurgroep Herinrichting Arbeidsvoorziening, tijdelijk voorzitter van de juridische werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, lid van de ambtelijke staf van de minister bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

H.G. Hamaker, Directeur Directie Arbeidsmarktbeleid van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening 1982-1988, van 1980-1982 adjunct-directeur Arbeidsmarktbeleid, ministerieel vertegenwoordiger in de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van de SER, voorzitter werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, voorzitter van de werkgroep Landelijk Meerjarenbeleidskader.

Th. Knol, Directeur Interne Bedrijfsvoering van Arbeidsvoorziening vanaf 1989, van 1982-1989 adjunct-directeur Directie Arbeidsmarktbeleid, lid van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet vanuit het DG Arbeidsvoorziening, lid van de kerngroep Arbeidsvoorzieningswet.

Th. de Keulenaar, Directeur Sector Scholing en Intermediaire Voorzieningen vanaf 1987, van 1973-1987 werkzaam bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in verschillende directiefuncties waarin de relatie onderwijs-arbeidsmarkt een van de centrale onderwerpen van beleid was.

C.E.M. van den Boom, Hoofd afdeling Juridische Aangelegenheden van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (sinds 1/1/1991 het Centraal Bureau van Arbeidsvoorziening) vanaf 1984, van 1977-1984 plaatsvervangend Hoofd van deze afdeling, lid van de voorbereidingscommissie adviesaanvraag nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, ministerieel vertegenwoordiger in de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van de SER, lid werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, lid van de kerngroep Arbeidsvoorzieningswet, lid van de juridische werkgroep Arbeidsvoorzieningswet.

S. Stanmeyre, secretaris projectgroep Arbeidsvoorzieningswet, secretaris kerngroep Arbeidsvoorzieningswet, secretaris Begeleidingsgroep Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening - ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerieel vertegenwoordiger in de commissie van advies voor het Arbeidsvoorzieningsbeleid, lid ambtelijke staf van de minister bij de parlementaire behandeling van het wets-

voorstel.

W. de Nijs, Kroonlid van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van de SER.

S. Nieuwsma, Directeur Sociale Zaken van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, lid van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, lid van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet, lid van de werkgroep Landelijk Meerjarenbeleidskader, lid van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening i.o., lid van het CBA.

Rijkhoff, namens het Verbond van Nederlandse Ondernemingen lid van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet, namens VNO betrokken bij overleg tijdens de parlementaire behandeling, deelname aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

S. van der Pol, namens de Federatie Nederlandse Vakbeweging betrokken bij overleg tijdens de parlementaire behandeling, deelname aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

R. de Boer, voorzitter van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening 1991-heden, voorzitter van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet, directeur Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid, voorzitter van het CBA i.o., adviseur van de minister o.a. bij kabinetsbesluit in 1985 en bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet.

W. van Voorden, voorzitter van de commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van de Sociaal-Economische Raad

Interviews over het bestuur, de inhoud en de organisatie van het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau

J. Steegmans, Directeur Gewestelijk Arbeidsbureau Nijmegen vanaf 1985.

Portman, beleidsmedewerker Gewestelijk Arbeidsbureau Nijmegen.

P. Harmsen, beleidsmedewerker/plaatsvervangend hoofd afdeling Onderwijs en Volwasseneneducatie Gemeente Nijmegen, voorzitter Stichting Beroepseducatie Nijmegen*.

L. Berben, directeur Stichting Beroepseducatie Nijmegen.

A. Bode, bestuurslid Stichting Beroepseducatie Nijmegen.

M. Drent, lid Commissie van Advies van het Gewestelijk Arbeidsbureau Nijmegen vanuit de FNV.

B. Roodhuizen, districtsbestuurder Industriebond FNV Gelderland.

H. Droppert, voorzitter Actieplan Werkgelegenheid Nijmegen**.

H. Bleyerveld, beleidsmedewerker afdeling Economische Aangelegenheden en Bedrijven, Gemeente Arnhem.

Van den Brink, hoofd afdeling Economische Aangelegenheden en Bedrijven, gemeente Arnhem.

Th. Berger, districtsbestuurder Industriebond FNV Rotterdam, voorzitter Stichting Deltametaal***.

Th. v.d. Berg, stafmedewerker Samenwerkingsverband Rotterdam Werk

****, beleidsmedewerker Gelderse Stuurgroep Werkloosheid.

L. Scholten, lid subcommissie Vrouwen en Arbeidsmarkt Commissie van Advies Gewestelijk Arbeidsbureau Nijmegen, coördinator VrouwenWerkwinkel, universitair

medewerker onderzoek Werkgelegenheidsontwikkeling Midden-Gelderland.
G. Visser, medewerker arbeidsbureau Amersfoort 1975, Gewestelijk Arbeidsbureau Dokkum 1976-1981, Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening Leeuwarden 1981-1983, adjunct-directeur Gewestelijk Arbeidsbureau Leeuwarden.

* De Stichting Beroepseducatie Nijmegen fungeerde als een soort 'voorloper' van een tripartite bestuur op regionaal niveau en een samenwerking tussen arbeidsbureaus en gemeenten, gericht op zogenaamde 'arbeidsmarktrelevante' scholing voor 'kansarme doelgroepen'.

** Het Actieplan Werkgelegenheid Nijmegen was een samenwerkingsverband van verschillende groeperingen die initiatieven ontwikkelden ter verbetering van de regionale werkgelegenheid in de regio Nijmegen in de periode 1980-1990.

*** In de Stichting Deltametaal werkten werkgevers- en werknemersorganisaties samen ter voorkoming en bestrijding van fricties tussen vraag en aanbod in de metaalsector in het Delta-gebied.

*** Het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt trachtte door nauwere samenwerking tussen GAB en GSD met name de zogenaamde kansarme werkzoekenden naar de arbeidsmarkt 'te leiden'.

Interviewprotocol

In elk interview kwamen twee hoofdthema's in het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorzieningsbeleid aan bod, namelijk:

1. De ontwikkeling van het beleid in de periode 1975-1990 met betrekking tot:

- doelstellingen
- maatregelen
- doelgroepen
- evaluatie en resultaten
- financiën
- relaties tot andere actoren
- verhouding tot andere beleidsterreinen

2. De ontwikkeling van bestuur en organisatie in de periode 1975-1990 met betrekking tot:

- de bestuurlijke structuur
- de inrichting van de organisatie
- management en planning
- uitvoering en controle
- personeelsbeleid en automatisering
- relaties tussen actoren binnen de organisatie
- verhouding tussen beleidsonderdelen.

AB	arbeidsbureau
AB	aanwijzingsbevoegdheid
ABA	Directoraat-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden
AFA	Algemeen fonds voor de Arbeidsvoorziening
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
ANS	arbeidsbureau nieuwe stijl
APO	arbeidsplaatsenovereenkomst
Arbvo	Arbeidsvoorziening
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
AW	Aanvullende Werken
BG.CBA-SWZ	begeleidingsgroep Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening- ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
BAV	Bijzondere Arbeidsvoorziening
BiZa	ministerie van Binnenlandse Zaken
CAFEZ	Centrale afdeling financieel-economische zaken van het ministerie van SZW
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
C(A)VV	Centra voor (Administratieve) Vakopleiding van Volwassenen
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CC	Centrale Coördinatiecommissie van de SER
CDA	Christen-Democratisch Appèl
Cie avb	Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid)
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CRM	ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
D'66	Democraten '66
DAB	Directie Arbeidsmarktbeleid
DCWB	Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid
DG	Directeur-Generaal of Directoraat-Generaal
DG Arbvo	Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening
DG SZ	Directoraat-Generaal voor Sociale Zekerheid
DBA	Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening
EG	Europese Gemeenschap
ER	Emancipatieraad
EWP	Extra Werkgelegenheidsprogramma
EZ	ministerie van Economische Zaken
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAB	Gewestelijk arbeidsbureau
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
GS	Gedeputeerde Staten
HID	Hoofdinspecteur-directeur
IPO	Interprovinciaal overleg
IAZ	afdeling Internationale organisaties en arbeidsvoorzieningsaspecten
ILO	International Labour Organisation
KVP	Katholieke Volkspartij

KB	Koninklijk Besluit
MR	ministerraad
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
O&W	ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
PPR	Politieke Partij Radicalen
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RCO	Raad voor centrale ondernemersorganisaties
RPF	Reformatorisch Politiek Verbond
SER	Sociaal-Economische Raad
SBP	Strategische Beleidsplanning
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TO	Toporgaan (ambtelijke top van SZW)
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Warwet	werkgroep Arbeidsvoorzieningswet
WRR	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WJA	Wetgeving en Juridische Aangelegenheden

Hoofdstuk 1

1. Werkgelegenheidsbeleid in Nederland 1975-1990, Onderzoeksoptzet dissertatie, 1987, 38 p.
Arbeidsvoorzieningsbeleid: taakverdeling op twee bestuurlijke niveaus, '88, 9 p.
Ontwikkeling van de inhoud van het Arbvo-beleid, 1975-1990, 1988, 47 p.
Organisatie van de Arbeidsvoorziening: drie tendensen, 1989, 20 p.
Taakverdeling in het arbeidsmarktbeleid, 1989, 10 p.

Hoofdstuk 4

1. SER, Advies Arbeidsvoorzieningswet, 85/19, 25 okt. 1985.
2. De Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie Van Veen), 1971.
3. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff), 1980.
4. Adviesaanvraag Arbeidsvoorzieningswet, ministerie van Sociale Zaken, 19 mei 1980, p.1-3.
5. Idem, p.8.
6. Idem, p.8.
7. Idem, p.6.
8. Idem, p.9.
9. Idem, p.18.
10. L.Faase, Arbeidsvoorzieningsbeleid; doelstellingen en principes, Achtergrondstudies Sociaal-Economische raad, Den Haag, 1985.
11. Interviews met diverse deelnemers aan de Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Raad voor de Arbeidsmarkt, SER; brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 3 nov. 1982.
12. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/121, 3.5. De rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, 15 april 1981, p.12.
13. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/113, De doelstellingen van het arbeidsvoorzieningsbeleid (2e concept) en Avb/114, 3. Notitie met betrekking tot de principiële uitgangspunten voor het arbeidsvoorzieningsbeleid.
14. Brief van de minister van SZW, J. den Uyl aan de Staatssecretaris van BiZa, S.J.Stuiveling, 's Gravenhage, 6 oktober 1981.
15. Interview met F.H.A.M. Kruse, Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening 1982-1989.
16. Brief van de CNV aan de SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/180, betreft reactie op de 'nota inzake doelstellingen en principes van het arbeidsvoorzieningsbeleid', met als bijlage een notitie over 'De rol van de sociale partners in de arbeidsvoorzieningsstructuur', P. Hazenbosch, 5 maart 1982, p.3.
17. Idem, p.2.
18. Notitie RCO, Avb/190, 'De rol van sociale partners', mei 1982.
19. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeids-

- voorzieningsbeleid, Avb/199, Concept-Tekst van de publikatie voor de Staatscourant inzake de "Hearing" Arbeidsvoorzieningswetgeving.
20. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/220, Concept-paragraaf 2 De rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, aug. 1982.
 21. Concept-standpunt van de FNV inzake de herziening van de Arbeidsvoorzieningswet, Avb/231,4 okt. 1982.
 22. Idem, p.10.
 23. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/233, 2. De rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid.
 24. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/237, 2. De rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid.
 25. Werkgelegenheidsplan 1982, TK zitting 1981-1982, 17 341, nrs. 1-2.
 26. Nota aan de minister en staatssecretaris van SZW ten behoeve van overleg in mei 1982 met de minister van BiZa en met provinciale besturen, over 'het decentralisatieplan' respectievelijk 'de geleidelijke overdracht van arbeidsvoorziening naar provincies' van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening W.A. Renardel de Lavalette, mei 1982, p.2.
 27. Decentralisatienota van de departementale werkgroep Decentralisatie (SZW), aug. 1983, p.3, C.O.-B.P. 83-14/5.
 28. Idem, p.17.
 29. DG Kruse was in de ogen van vele geïnterviewden de belangrijkste animator van de tripartisering.
 30. Toespraak van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, F.H.A.M. Kruse, gehouden ter jaarvergadering op 1 september 1983 te Zwolle.
 31. Berenschot/Bosboom, Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek van de sociale verzekering op langere termijn, SER, nr.15, Den Haag, 1979.
 32. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Sociaal-Economische Raad, onderwerp: Interim-advies organisatiestructuur arbeidsvoorzieningsapparaat, nr. 247.007 JURA/M., 22 nov. 1983.
 33. Idem, p.1.
 34. Decentralisatienota van de departementale werkgroep Decentralisatie (SZW), aug. 1983, p.5, C.O.-B.P. 83-14/5.
 35. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, onderwerp: Decentralisatie Arbeidsvoorziening, nr. 235237/OP, 20 juni 1983.
 36. Idem, p.1.
 37. Idem, p.1.
 38. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/237, 2. De rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, en Avb/238, Gedeelte uit het verslag van de vergadering van de Coördinatiecommissie van de SER, gehouden op 13 oktober 1982.
 39. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/220, Concept-paragraaf 2 De rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, aug. 1982; en de versies van deze paragraaf

40. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Advies rol sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, p.28.
41. SER, Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Advies Arbeidsvoorzieningswet, 85/19.
42. Idem, p.9/10.
43. Idem, p.11.

Hoofdstuk 5

1. Nota van DG Arbeidsvoorziening aan de heer Minister, betreft: Interim advies SER inzake nieuwe arbeidsvoorzieningswet, nr. 84 7103, 9 mei 1984 (warwet 2).
2. Idem.
3. Advies van E.J. Ter Bals, WJA, aan de leden van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, 12 juli 1984 (warwet 22).
4. Nota van DG Arbeidsvoorziening aan de heer Minister, betreft: Interim advies SER inzake nieuwe arbeidsvoorzieningswet, nr. 84 7103, 9 mei 1984 (warwet 2), p.3.
5. Idem.
6. Idem, p.4.
7. Nota van de Plv. DG Arbeidsvoorziening aan de Hoofdinspecteurs-Directeuren voor de Arbeidsvoorziening, de Directeuren van de (Gewestelijke) Arbeidsbureaus en de Directeuren van de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding van Volwassenen, betreft: Samenvatting belangrijkste punten van het interimadvies SER inzake Arbeidsvoorzieningswet, nr. 84 7996, 30 mei 1984 (warwet 18).
8. Nota van het ministerie van EZ , DG Industrie, aan het ministerie SZW, DG Arbvo, onderwerp: Interim-advies SER inzake nieuwe wet Arbeidsvoorziening, nr.8417824, 26 okt. 1984 (warwet 25).
9. Notitie van DG Arbvo aan de heer Minister, betreft: Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, nr. 8411650, 19 juli 1984 (warwet 24).
10. Bezwaren: DBA Gelderland, Utrecht, Z-Holland
Instemming: N-Holland, Zeeland, Limburg
Tussengroep: Overijssel, Friesland, N-Brabant
11. Brief van de HID Friesland, Dhr. J. Pars, aan de DG Arbvo, onderwerp: Interim-advies SER nieuwe Arbvo-wet d.d. 9 mei 1984, nr. 8411752, 3 aug. 1984.
12. Brief van de HID Gelderland, Dhr. J.v.d.Gijp, aan de DG Arbvo, onderwerp: Raad voor de Arbeidsmarkt. Rol sociale partners in het Arbeidsvoorzieningsbeleid, nr. 843363, 13 aug. 1984.
13. Brief van de HID Limburg, Dhr. J. Jansen aan de DG Arbvo, onderwerp: Tripartite Arbvo-bestuur, nr. 8415788, 2 okt. 1984.
14. Brief van de HID Noord-Holland, Dhr. R. Roozendaal, aan het DG Arbvo, onderwerp: Reactie interimadvies, nr.8410778, 16 juli 1984.
15. Reactie DBA Friesland: niet alleen BiZa
Reactie DBA Z-Holland: liever bipartiet met Kroonleden, anders EZ/SZW/
O&W in plaats van BiZa

Reactie DBA Zeeland: niet BiZa, maar SZW

Reactie DBA N-Brabant: niet BiZa, maar Kroonleden of bipartiet

16. Met name het DBA N-Holland is hierover zeer expliciet. Maar ook Limburg, Z-Holland en Zeeland wensen geen sterke gemeentelijke rol.
17. Memorandum van de Vereniging van Directeuren van Gewestelijke Arbeidsbureaus in Nederland, aan de minister van SZW via de DG Arbvo, onderwerp: het interim-advies inzake de rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, nr. 8414534, 19 sept. 1984.
18. Notitie Directie Arbeidsmarktbeleid (DAB III), betreft: discussiepunten invoering tripartiet bestuur arbeidsvoorziening, 15 juni 1984 (warwet 10).
19. Notitie Directie Arbeidsmarktbeleid (DAB III), betreft: Tripartite Bestuursstructuur Arbvo, 18 juni 1984, p.1 (warwet 17).
20. Interne notitie van adj-directeur DAB, Th. Knol, aan directeur DAB, H.G. Hamaker, betreft: interimadvies over de rol van sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, 12 april 1984.
21. Korte notitie (warwet 20) waarin een alternatief wordt uitgewerkt voor blz. 3 van de eerste concept-nota over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van het DG Arbvo, DAB II aan de leden van het Toporgaan, (warwet 15), 25 juni 1984.
22. Brief van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, aan de minister van SZW, onderwerp: Interim-advies SER inzake Arbeidsvoorziening, met Bijlage: Reactie van de vier grote steden op het interim-advies van de SER inzake de toekomstige structuur van de arbeidsvoorziening, nr. 8417538, 15 okt. 1984.
23. Idem, p.2.
24. Voor de opvattingen van G.S. Gelderland: zie warwet 33, DAB II, betreft: Hoofdpunten reacties provincies en gemeenten op Interim-advies, 12 nov. 1984. Voor de visie van G.S. Groningen: brief van G.S. Groningen aan de minister van SZW, onderwerp: SER-advies inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, nr. 8418547, 2 nov. 1984.
25. Brief van de HID Gelderland, Dhr. J.v.d.Gijp, aan de DG Arbvo, onderwerp: Raad voor de Arbeidsmarkt. Rol sociale partners in het Arbeidsvoorzieningsbeleid, nr. 843363, 13 aug. 1984, p.3.
26. WARWET: departementale Werkgroep ARbeidsvoorzieningsWET, ingesteld in mei/juni 1984, opgeheven per 7 jan. 1985. Oorspronkelijk bestaande uit vertegenwoordigers van Arbvo en WJA, per 27 sept. 1984 uitgebreid met vertegenwoordigers van ABA, SZ, Arbeid en CAFEZ.
27. Nota van de DG Arbvo aan de Minister van SZW, betreft: Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, nr. 8411650, 19 juli 1984 (warwet 24).
28. Idem, p.1.
29. Notitie van de DG Arbvo aan de Voorzitter en leden van het Toporgaan, betreft: Bijdrage tot discussie over bestuurlijke vernieuwing bij SZW, toegespitst op bestuurlijke vernieuwing van Arbeidsvoorziening, 11 okt. 1984.
30. Reactie van WJA, E.J. Ter Bals, op de tweede concept-notitie (warwet 21) van de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, 11 juli 1984 (warwet 22). Bevat nuchtere en heldere voorstellen ter verbetering van de vaak gewrongen constructies die door de werkgroep Arbeidsvoorzieningswet worden voorgestaan. De meeste voorstellen worden overgenomen.
31. Verslag van de vergadering van de Werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, 27

- september 1984 (warwet 26).
32. Brief van het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, A. den Broeder, plv. DG SZ, aan de DG Arbvo, betreft: Kanttekeningen bij Notitie van DG Arbvo over Arbeidsvoorzieningswet, nr. 8415894, 24 sept. 1984.
 33. Notitie van de DG Arbvo aan de Voorzitter en leden van het Toporgaan, betreft: Bijdrage tot discussie over bestuurlijke vernieuwing bij SZW, toegespitst op bestuurlijke vernieuwing van Arbeidsvoorziening, 11 okt. 1984.
 34. Verslag van de bespreking van het Toporgaan over de Concept-gespreksnotitie Bestuurlijke vormgeving op het terrein van de arbeidsvoorziening en van de werknemersverzekeringen, 84 TO 660, 5 nov. 1984.
 35. Gespreksnotitie van de DG ABA aan het Toporgaan, betreft: Bestuurlijke vormgeving op het terrein van de arbeidsvoorziening en de werknemersverzekeringen, 2e concept, 15 nov. 1984.
 36. Nota van de DG Arbvo aan de leden van het Toporgaan, ter behandeling op 3 december 1984 in Duinoord, betreft: Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (warwet 24b), p.12.
 37. Nota van CAFEZ, Dhr. Van Dijk, hoofd, aan de Secretaris-Generaal, onderwerp: Commentaar werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, nr. 842339, 30 nov. 1984.
 38. Brief van DG ABA en DG SZ aan de leden van het Toporgaan, betreft: Kanttekeningen bij notitie 24b van de Werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, 6 dec. 1984.
 39. Verslag van de veragdering van het Toporgaan, 10 december 1984.
 40. Brief van de voorzitter van de werkgroep Warwet, H.G. Hamaker, aan de leden van de werkgroep, onderwerp: beëindiging werkgroep Arbeidsvoorzieningswet, 7 jan. 1985.
 41. Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, verslag van de Oosterbeek-conferentie (dienstleiding met HID's en leider projectgroep), gehouden op 26/27 aug. 1985.
 42. Concept-nota van de minister van SZW aan de voorzitter en de leden van de ministerraad, onderwerp: Reactie kabinet op interimadvies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, opgesteld door R.de Boer, januari 1985.
 43. Reactie op het interim-advies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, van de minister van SZW aan de SER, Arbvo 85/03759, 4 april 1985.
 44. Concept-nota van de minister van SZW aan de voorzitter en de leden van de ministerraad, onderwerp: Reactie kabinet op interimadvies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, opgesteld door R.de Boer, januari 1985, p.2/3.
 45. Kort verslag van de bespreking van de DG Arbvo Kruse, de voorzitter van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet, De Boer, en de secretaris van de projectgroep, Stanmeyre, d.d. 29/1/1985.
 46. Brief van de minister van Financiën, H.Ruding, aan de minister van SZW, betreft: Toekomstige bestuur en financiering van het arbeidsvoorzieningenbeleid, 6 febr. 1985.
 47. Stand van zaken project Arbeidsvoorzieningswet per 18 maart, ten behoeve van het Toporgaan, 85 TO 43, op 25 mrt. 1985.
 48. Idem, p.1.
 49. Reactie op het interim-advies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, van de minister van SZW aan de SER, Arbvo 85/03759, 4 april 1985.

50. Brief van de FNV aan de minister van SZW, betreft: Reactie op interimadvies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, 24 april 1985.
51. Notitie van DG Arbvo aan de heer Minister, betreft: Nieuwe arbeidsvoorzieningswet, nr. 8411650, 19 juli 1984 (warwet 24).
52. Nota van DG Arbeidsvoorziening aan de heer Minister, betreft: Interim advies SER inzake nieuwe arbeidsvoorzieningswet, nr. 84 7103, 9 mei 1984 (warwet 2).
53. Ministerie van SZW, SG Bulletin, Mededelingen van de Secretaris-Generaal, 1. Naar een tripartite bestuur voor Arbeidsvoorziening, nr. 87, 29 april 1985.
54. Nota financiering arbvo-wet, bijlage bij brief van de FNV aan de minister van SZW, betreft: Reactie op interimadvies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, 24 april 1985.
55. Brief van de Minister van SZW aan het Federatiebestuur van de FNV, onderwerp: Project Arbeidsvoorzieningswet, nr. Arbvo/85/15758, 25 sept. 1985.

Hoofdstuk 6

1. Verslag kerngroepvergadering, 18 oktober 1985 (arb. 1).
2. Idem, p.1.
3. Idem, p.2.
4. Idem, p.1.
5. Verslag projectgroepvergadering, 10 jan. 1986 (arb. 24), p.6.
6. Idem, p.6.
7. Idem, p.7.
8. Idem, p.7.
9. Idem, p.8.
10. Verslag projectgroepvergadering, 21 febr. 1986 (arb. 45), p.4.
11. Brief van de DG ABA, Directie Algemene Beleidsplanning, Afdeling Bestuurlijke Vraagstukken, nr. 855191, aan de DG Arbvo, de DG Arbeid en de DG SZ, betreft: notitie over bestuurlijke vormgeving SZW-beleid op te stellen t.b.v. Toporgaan en kabinetsformatie, 16 december 1985.
12. Verslag projectgroepvergadering, 21 febr. 1986 (arb. 45), p.1.
13. Verslag projectgroepvergadering, 21 febr. 1986 (arb. 45).
14. Verslag projectgroepvergadering, 21 mrt. 1986 (arb. 56), p.2-4.
15. Idem, p.5.
16. Idem, p.5.
17. Idem, p.5.
18. Idem, p.8.
19. Idem, p.8.
20. Verslag projectgroepvergadering, 4 apr. 1986 (arb. 58), p.1.
21. Idem, p.5.
22. Idem, p.5.
23. Idem, p.2, herziene notulen op 18 april 1986 (arb. 63).
24. Verslag kerngroepvergadering, 11 juni 1986, p.1.
25. Idem.
26. Idem, p.2.
27. Verslag projectgroepvergadering, 25 april 1986 (arb. 68), p.5.
28. Advies inzake het voorstel van de projectgroep Arbeidsvoorzieningswet voor de

inrichting en werkwijze van het zelfstandig bestuursorgaan Arbeidsvoorziening
d.d. 18 juni 1986, p.3.

29. Idem, p.3.
30. Idem, p.3.
31. Idem, p.3.
32. Idem, p.4/5.
33. Verslag kerngroepvergadering, 20 juni 1986, rondvraag.
34. Verslag vergadering BG CBA-SZW, 30 juni 1986 (BG 75), p.2.
35. Idem, p.2.
36. Agenda met toelichting t.b.v. de veragdering van de BG CBA-SZW op 11 aug. 1986, 29 juli 1986.
37. Notitie: De relatie tussen het CBA (Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening) en de centrale overheid, ingebracht t.b.v. de vergadering van de BG CBA-SZW op 11 aug. 1986 (BG. CBA-SZW.77).
38. Verslag kerngroepvergadering, 7 aug. 1986, p.1.
39. Idem, p.1.
40. Idem, p.1.
41. Idem, p.2.
42. Idem, p.2.
43. Idem, p.2.
44. Idem, p.2.
45. Buiten beschouwing is gelaten de reactie van het Gereformeerd Maatschappelijk Verbond (27 juni 1986), waarin opnieuw (nadat hierover in oktober/november 1985 al een briefwisseling had plaatsgevonden) wordt gepleit voor deelname van het GMV aan enkele RBA's.
46. Nieuwe bestuursstructuur Arbeidsvoorziening, Hoofdpijnen conferentie van HID's en Directie Arbvo op 27 en 28 augustus 1986 (arb. 87), 10 sept. 1986, p.2.
47. Idem, p.3.
48. Idem, aanbiedingsbrief, DG Arbvo, 8614682.
49. Idem, p.4.
50. Idem, p.1.
51. Verslag van de vergadering van de BG CBA-SZW, 6 okt. 1986, p.1.
52. Aan dit overleg wordt gerefereerd in een brief van K. Adelmund, secr. FNV aan de minister van SZW De Koning, 19 jan. 1986, nr. 192/199/89.
53. Idem.
54. Hoofdstuk 9 "Financiën" van de concept-Memorie van Toelichting, vastgesteld in de projectgroep op 21 nov. 1986 (arb. 100), p.6.
55. Idem, p.7.
56. Notitie: Voortgang bij de voorbereiding van het wetsontwerp Arbvo-tripartite en te bespreken beslispunten, van BG CBA-SZW aan het Toporgaan, nov.'86.
57. Advies van de BG CBA-SZW aan het Toporgaan, ongedateerd, vermoedelijk uitgebracht eind november 1986, p. 1.
58. Idem, p.4.
59. Verslag projectgroepvergadering 12 dec. 1986, p.2.
60. Idem, p.1.
61. Idem, p.3.

62. Van 3 februari - 6 mei 1987.
63. Zoals te lezen valt in de brief van minister De Koning aan het Federatiebestuur van de FNV, op 2 febr. 1987, nr. arbvo/87/00117.
64. Brief van de minister van BiZa aan de projectgroep Arbeidsvoorziening op 1 sept.1986, AT86/U1995 (arb. 85).
65. Verslag vergadering BG Miedema, 6 okt. 1986 (BG 89), p. 2.
66. Notitie EZ Scholingsactiviteiten (arb. 110), 5 jan. 1987, p.2.
67. Verslag projectgroepvergadering, 3 apr. 1987, p.6.
68. Samenvatting van het Advies van de Emancipatieraad "Arbeidsvoorziening en Positieve Actie", november 1986.
69. Verslag projectgroepvergadering, 6 febr. 1987 (arb. 116), p.3.
70. Idem, p.2.
71. Verslag projectgroepvergadering, 6 febr. 1987 (arb. 116) en 3 apr. 1987.
72. Brief van de minister van SZW (De Graaf) op 20 mrt. 1987 aan de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer over de Hoofdlijnen van de Arbeidsvoorzieningswet, Arbvo/87/04695, p.1.
73. Idem, p.1.
74. 3e vergadering: Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 4 dec. 1989, p.22, en Handelingen van de Tweede Kamer, 21, 12 dec. 1989, p.734.
75. Rapport Projectgroep Arbeidsvoorziening - Tripartite (arb.150), 15 apr. 1987, hoofdstuk 7, p.5/6.
76. Idem, p.9.
77. Reactie van de minister van SZW, De Koning, op het interimadvies van de SER inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, Arbvo/85/03759, 4 april 1985 (avb/379), p.8.
78. Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, ingesteld bij besluit van de minister-president van 10 sept. 1987, Staatscourant 161.
79. Advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten aan de minister van SZW, onderwerp: Toetsing Ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet, Ministerie van Justitie, Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving, nr. 524/687, 18 nov.1987, p.2.
80. Idem, p.1.
81. Idem, p.2.
82. Idem, p.4.
83. Standpunt van het kabinet (TK, 1986-1987, 20038, nr.2) n.a.v. het rapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken "Orde in de regelgeving", resulterend in Aanwijzingen inzake terughoudend met regelgeving (zie noot 79).
84. Advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over het ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet, p.5.
85. Idem, p.6.
86. Idem, p.6.
87. Brief van de DG Arbeidsvoorziening aan de Heer Minister betreft: behandeling in de ministerraad van het advies van de werkgroep Hirsch Ballin, 5 nov. 1987.
88. Advies van de Raad van State No.W12.87.0452. over het Ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet met memorie van toelichting Kabinetsmissiven 16 sept. 1987, no. 49, en 18 februari 1988, no.88.

89. Idem, p.1.
90. Idem, p.2.
91. Idem, p.2.
92. Idem, p.2.
93. Idem, p.2.
94. Idem, p.2.
95. Idem, p.2.
96. Idem, p.2.
97. Idem, p.3.
98. Idem, p.3.
99. Idem, p.3.
100. Idem, p.12.
101. Vertrouwelijk verslag van een informele bijeenkomst van de Dienstleiding van Arbvo met de HID's op 3 mei 1988 te Rijswijk, en interview met de plv. DG Arbvo, E. Schoevaars.

Hoofdstuk 7

1. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vastgesteld op 1 december 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.8, p.3.
2. Idem, p.6.
3. Idem, p.6.
4. Idem, p.13 t/m 17.
5. Idem, p.12.
6. Idem, p.10.
7. Idem, p.18.
8. Idem, p.19.
9. Idem, p.4.
10. Idem, p.9.
11. Idem, p.27.
12. Hierin is afgesproken dat alleen tweezijdige arbeidsbemiddeling is toegestaan.
13. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vastgesteld op 1 december 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.8, p.65.
14. Idem, p.57.
15. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Memorie van Antwoord, ontvangen op 9 januari 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.9, p.4.
16. Idem, p.15.
17. Idem, p.7.
18. Idem, p.10.
19. Idem, p.26.
20. Idem, p.26.
21. Idem, p.26.

22. Idem, p.67.
23. Idem, p.68.
24. Idem, p.69.
25. Idem, p.69.
26. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Eindverslag, vastgesteld op 3 april 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.13, p.1.
27. Idem, p.4.
28. Idem, p.5.
29. Idem, p.3.
30. Idem, p.3.
31. Idem, p.3.
32. Idem, p.15.
33. Idem, p.20.
34. Idem, p.21.
35. Idem, p.21.
36. Idem, p.21.
37. Idem, p.30.
38. Idem, p.31.
39. Idem, p.32.
40. Idem, p.32.
41. Idem, p.25.
42. Idem, p.24.
43. Idem, p.26.
44. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Verslag van een mondeling overleg op 26 april 1989, vastgesteld 31 mei 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.16, p.1.
45. Idem, p.4.
46. Idem, p.4.
47. Idem, p.6.
48. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Nota naar aanleiding van het Eindverslag, ontvangen 1 juni 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr. 14, p.3.
49. Idem, p.4.
50. Idem, p.18.
51. Idem, p.18.
52. Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Verslag van een mondeling overleg op 29 juni 1989, vastgesteld 6 juli 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 569, nr.19, p.20.
53. Idem, p.4.
54. Idem, p.4.
55. Idem, p.6.
56. Idem, p.7.
57. Idem, p.9.

58. Idem, p.8.
59. Idem, p.9.
60. Idem, p.9.
61. Idem, p.9.
62. Idem, p.10.
63. Idem, p.9.
64. Idem, p.10.
65. Idem, p.11.
66. Idem, p.11-13.
67. Idem, p.14.
68. Idem, p.16.
69. Idem, p.20.
70. Idem, p.19.
71. Idem, p.19.
72. Idem, p.23.
73. Idem, p.24.
74. Idem, p.25.
75. Idem, p.25.
76. 3e vergadering: Vaste Commissie voor SZW, aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)(20569), en van het wetsvoorstel Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoering Arbeidsvoorzieningswet)(21063), 4 dec. 1989, p.2.
77. Idem, p.3.
78. Idem, p.3.
79. Idem, p.3.
80. Idem, p.3.
81. Interviews met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties.
82. 3e vergadering: Vaste Commissie voor SZW, 4 december, 1989, p.9.
83. Idem, p.9.
84. Idem, p.16.
85. Idem, p.13.
86. Idem, p.13.
87. Idem, p.23.
88. Idem, p.23.
89. Idem, p.23.
90. Idem, p.23.
91. Idem, p.24.
92. Idem, p.28.
93. Idem, p.33.
94. Idem, p.33.
95. Idem, p.29.
96. 6e vergadering: Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)(20569), en van het wetsvoorstel Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoering Arbeidsvoorzieningswet)(21063), 6

december 1989, p.121.

97. Idem, p.121.

98. 3e vergadering: Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 4 december, 1989, p.78.

99. Idem, p.78.

100.Idem, p.78.

101.6e vergadering: Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 december 1989, p.117.

102.Idem, p.117-118.

103.Idem, p.118.

104.Idem, p.118.

105.Idem, p.118.

106.Handelingen van de Tweede Kamer 21, aan de orde is de algemene beraadslaging over het wetsvoorstel Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)(20569), en Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoering Arbeidsvoorzieningswet)(21063), 12 december 1989, p. 724.

107.Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)(20569), en Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoering Arbeidsvoorzieningswet)(21063), Voorlopig verslag van de Vaste commissie voor SZW, Eerste Kamer, vergaderjaar 1989-1990, nr.87b, p.4.

Hoofdstuk 8

1. In de adviesaanvraag voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden met name genoemd de Arbeidsbemiddelingswet 1930, het K.B. van 17 juni 1944, Stb. E51 en de Wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten van 1/8/1947.
2. Huijgen, F., Arbeid: doelmatige en/of rechtvaardige allocatie, in: N. Nelissen e.a. (red.), Het verkennen van beleidsproblemen, Zeist, 1986, pp. 123-145.

Hoofdstuk 9

1. Ingekorte definitie, in Williamson, P.J., Corporatism in perspective, Londen, 1989:10.

A

Albeda, W., *The Future of the Welfare State*, Maastricht, Presses Interuniversitaires Européennes, 1987.

Aglietta, M., *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, Londen, 1979 (oorspronkelijke titel: *Régulation et Crises du Capitalisme: L'Experience des Etats Unis*, Parijs, 1976).

Andriessen, Miedema, Oort, Ridder, *De sociaal-economische besturing van Nederland*, Groningen, 1990 (13e druk).

B

Baakman, N.A.A., *Kritiek van het openbare bestuur, Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*, Amsterdam, 1990.

Bekke, A.J.G.M. en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rondom het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1984.

Bekke, A.J.G.M., *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen aan den Rijn, 1990.

Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering* (diss.), Delft, 1993.

Bemelmans-Videc, M.L., *Bekwamen in besturen, over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*, oratie, Nijmegen, 1993.

Berg, P.J.C.M. van den, F.J.H. Don, *Arbeidsmarkt, verzorgingsstaat en sociaal-economische besturing*, in: *Economisch Statistische Berichten*, 3874, 1992, p.808-813.

Betten, L., *De nieuwe arbeidsvoorzieningswet: gedeelde verantwoordelijkheid*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1988, p.709-718.

Boyer, R., *Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation*, in: Demirovic, A., H.-P. Krebs, T. Sablowski (red.), *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster, 1992, p.55-104.

Boxum, J.L., de Ridder, J. en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, 1989.

Braun, D., *Der Niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit 1973-1981, Eine Politisch-institutionelle Analyse*, (diss.), Amsterdam, 1988.

Bressers, J. Th. A., *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid. Een bestuurskundig onderzoek* (diss.), Enschede, 1983.

Bruinsma, G.J.N., M.A. Zwanenburg (red.), *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Muiderberg, 1992.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen, 1991.

Bruijn, J.A. de, W. Kickert, J. Koppenjan (red.), *Management van beleidsnetwerken*, Rotterdam, 1993.

Buci-Glucksmann, C., *Sozialdemokratie und Keynesianischer Staat*, in: *Prokla*, 12e jrg., nr.2, 1982.

Buitendam, A., D.A.G. Dumas en A.C. Glebbeek, *Het Zweedse Model: geschikt voor import?* Assen/Maastricht, 1990.

Burger, J.C., Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Profiel van een ministerie, 's Gravenhage, 1993.

C

Cohen, M., J.G. March, J.P. Olsen, *A garbage can model of organizational choice*, in: Administrative Science Quarterly, vol.17, p.1-25, 1972.

Crozier, M. en Friedberg, L'acteur et le système, Parijs, 1977.

D

Demirovic, A., H.-P. Krebs, Th. Sablowski (red.), Hegemonie und Staat, Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster, 1992.

Dercksen, W.J., *Functioneel bestuur in de arbeidsvoorziening*, in: Bestuurswetenschappen, 1989, nr.6, p.394-400.

Derksen, W., *De werkelijkheid van de terugtred*, in: Derksen, W., Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.), De terugtred van regelgevers; meer regels, minder sturing? Zwolle, 1989, p.17-32.

Doelen, F.J. v.d., P.A. Bakker, *De terugtredende overheid*, Openbaar bestuur, jrg. 1, nr.8, aug. 1991, p.23-28.

Duijn, A.A. van (red.), Overheidsbeleid en werkgelegenheid, Deventer, 1984.

Doorewaard, H., De vanzelfsprekende macht van het management (diss.) Assen/Maastricht, 1989.

E

Egmond, G.L.M. van, *Arbeidsvoorzieningsmaatregelen; van evaluatie naar ontwikkeling*, in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jrg. 1, 1985/4, p.27-41.

Engbersen, G., *De transformatie van de verzorgingsstaat*, in B. van Stokkum (red.), Voorbij de ideologie, Baarn: Thomas More Academie, 1991.

F

Faase, L., Arbeidsvoorzieningsbeleid; doelstellingen en principes, Achtergrondstudies Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 1985.

Fortuyn, W.S.P., *Tripartisering rem op modernisering?* in: Namens, november 1987, p.407-408.

G

Galan, C. de, en A.J.M. van Miltenburg, Economie van de arbeid, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1985.

Gestel, N.M. van, (Vrouwen)werkgelegenheid en politiek in de regio Nijmegen, Nijmegen, 1985.

Gestel, N.M. van, *Oude wijn in nieuwe zakken? De nieuwe arbeidsvoorzieningswet en de kansen op een beter beleid*, in: Nieuwe Kansen, P. Theeuwissen (red.), Amsterdam, 1992.

Giddens, A., The constitution of society. Outline of the theory of structuration, Cambridge, 1984.

Godfroj, A.J.A., Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren, (diss.), 's-Gravenhage, 1981.

Godfroj, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.), Verschuivingen in de besturing van de

samenleving, Bussum, 1993.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en Politiek*, Muiderberg, 1989.

H

Hamaker, H.G., *Naar een tripartiet bestuur voor arbeidsvoorziening*, in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jrg.1, 1985/3, p.76-86.

Hanf, K. en F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making*, Beverly Hills/London, 1978.

Heffen, O. van, M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap, hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn, 1993.

Held, D., *Political theory and the modern state*, Cambridge, 1989.

Hirsch, J., R. Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg, 1986.

Hirsch, J., *Regulation, Staat und Hegemonie*, in: Demirovic, A., H.-P. Krebs, Th. Sablowski (red.), *Hegemonie und Staat, Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster, 1992, p.203-231.

Hoffius, R. en B. Vriend, *De geschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling in Nederland*, Leiden, 1987.

Hoof, J. van, *De arbeidsmarkt als arena. Arbeidsmarktproblemen in sociologisch perspectief*, (diss.), Amsterdam, 1987.

Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage, 1990.

Huijgen, F., *Arbeid: doelmatige en/of rechtvaardige allocatie*, in: N. Nelissen e.a. (red.), *Het verkennen van beleidsproblemen*, Zeist, 1986, p.123-145.

J

Janssen, R.T.J.D., *Arbeidsvoorzieningswet: arbeidsmarktbeleid op afstand*, in: *Socialisme en democratie*, oktober 1988, p.301-304.

Jessop, B., *Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus*, in: *Prokla 65, Sozialstaat von Morgen?* dec. 1986.

Jessop, B., *Regulation und Politik*, in: Demirovic, A., H.-P. Krebs, Th. Sablowski (red.), *Hegemonie und Staat, Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster, 1992, p. 232-262.

K

Kam, F. de, en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid realiteit of retoriek? Een evaluatie van 'grote operaties'*, Schoonhoven, 1991.

Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn, 1993.

Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*, Boston/Toronto, 1984.

Kloosterman, R.C. en T. Elfving, *Werken in Nederland*, Schoonhoven, 1991.

Knaack, R. en R. Kloosterman (red.), *Het Nederlandse model. Kansen en bedreigingen van de verzorgingsstaat*, Amsterdam, 1992.

Knoester, A., *Economische politiek in Nederland*, Leiden/Antwerpen, 1989.

Kooiman, J.(red.), *Modern Governance*, Londen, 1993.

Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's-Gravenhage, 1987.

Koppenjan, J.F.M., Management van de beleidsvorming, een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur, (diss.), Rotterdam, 1993.

Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.), Bestuurskunde, Hoofdfiguren en kernthema's, Leiden/Antwerpen, 1988.

Kreukels, A.M.J., en J.B.D. Simonis (red.), Publiek domein, De veranderende balans tussen staat en samenleving, Amsterdam, 1988.

Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt, F. van Waarden, Een tijd zonder werk; een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen, Leiden/Antwerpen, 1989.

L

Lammers, C., Balans van het organisatiesociologisch denken, Utrecht, 1993.

Lieshout, M.L.C.M. van, *Het sociaal-economisch beleid van 11 grote gemeenten*, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1986, 2, p.102-113.

Lindblom, C.E., *The science of "muddling through"*, in: Public Administration Review, 1959, p.74-88.

Lipietz, A., *Vom Althusserismus zur "Theorie der Regulation"*, in: Demirovic, A., H.-P. Krebs, T. Sablowski (red.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster, 1992, p.9-55.

M

Maarse, J.A.M., Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid: Een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid, (diss.), Enschede, 1983.

Maarse, J.A.M., *Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten*, in: Sociologische Gids, jrg. 31, 1984/1, pp. 96-121.

Mahnkopf, B. (red.), Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation, Münster, 1988.

Mayntz, R., *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in: Hanf, K. en F.W. Scharpf (eds.), Interorganizational policy making, Beverly Hills/London, 1978.

Meeus, M., Wat betekent arbeid? Over het ontstaan van de westerse arbeidsmoraal, Assen/Maastricht, 1989.

Mevissen, J.W.M., Interactie met beleid? Een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van Overheid en Ondernemingen (diss.), Amsterdam, 1992.

Mierlo, J.G.A. van (red.), Particulier initiatief in de klem, Lochem, 1989.

Mintzberg, H. e.a., *The structure of "unstructured" decision processes*, in: Administrative Science Quarterly, vol. 21, 1976, p.246-275.

N

Nagelkerke, A.G. en W.F. de Nijs, Regels rond arbeid, arbeidsverhoudingen in Nederland en op het niveau van de Europese Gemeenschap, Leiden/Antwerpen, 1991.

Naber, H., *Enkele juridische aspecten van arbeidsvoorziening nieuwe stijl*, in: Sociaal Maandblad Arbeid, oktober 1987, p.633-641.

Nelissen, N.J.M., Besturen binnen verschuivende grenzen, Zeist, 1992.

O

OESO, Manpower and social policy in the Netherlands, Parijs, 1967.

Offe, C., Disorganized Capitalism. Contemporary Transformation of Work and Politics, Cambridge, 1985.

O'Toole, L.J. en K. Hanf, *Na de top-down versus bottom-up controverse*, in : Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), Beleidsnetwerken, 's-Gravenhage, 1990, p.21-38.

P

Potman, H.P., Acceptatie van beleid, (diss.), Zeist, 1989.

R

Raad voor het binnenlands bestuur, Advies over functionele decentralisatie, 's-Gravenhage, 1988.

Rieken, J.A.G., Analyse van overheidsbeleid inzake sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Deventer, 1985.

Ringeling, A.B. en I.Th.M. Snellen (red.), Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?, 's-Gravenhage, 1989.

Ringeling, A.B., Het imago van de overheid: De beoordeling van de publieke sector, Den Haag, 1993.

Roobeek, A.M., *The crisis in Fordism and the rise of a new technological paradigm*, in: Kuklinski, A.(red.), Globality versus Locality, Warschau, 1990, p.139-167.

Roobeek, A.M., *Een toekomst voor de verzorgingsstaat*, in: Knaack, R. en R. Kloosterman (red.), Het Nederlandse model. Kansen en bedreigingen van de verzorgingsstaat, Amsterdam, 1992, p. 131-148.

S

Scharpf, F.W., *Pläydoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus*, in: H. Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1985a, p.164-170.

Scharpf, F.W., *Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise*, in: Leviathan, Jrg. 13, 1985b, nr. 1, p.1-22.

Schilfgaarde, P. van , W. Cornelissen en J. Huurman, Eindpunt baan, Massawerkloosheid en nieuwe achterstandssituaties in de grote steden, 's-Gravenhage, 1988.

Scholten, H. (red.), Arbeidsmarkt en regio; ruimte voor beleid? Rotterdam, 1991.

Schuyt, C.J.M., Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat, Leiden/Antwerpen, 1991.

SER, Interimadvies over de organisatie van het arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 1968/7.

SER, Advies over het arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 1969/1, Bijlagen I t/m III.

SER, Advies inzake het arbeidsbureau nieuwe stijl, Den Haag, 1971.

SER, Interim-nota Effectiviteit van de Arbeidsvoorzieningsmaatregelen, 1980/1.

Simon, H., De besluitvorming in de organisatie (vert.), A'dam, 1967.

Slomp, H., P.W.M. Nobelen, *Van Corporatisme naar "Gouvernement"?*, In: Namens, 3e jrg., nr.2, 1988.

Snellen, I., Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn, 1987.

Stanmeyre, S.G., *Verzelfstandiging van arbeidsvoorziening*, in: Sociaal Bestek 15,

1988, p.353-355.

Stanmeyre, S.G., Een nieuwe opzet; mogelijkheden van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, 's Gravenhage, 1990

Stichting Weerwerk, De Reserves van de B.V. Nederland, tien jaar actief werkgelegenheidsbeleid, Nijmegen, 1989.

Swaan, A. de, Zorg en de staat, Amsterdam, 1989.

T

Teisman, G.R. en R.J. in 't Veld (red.), Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven, 's Gravenhage, 1992.

Teisman, G.R., Complexe besluitvorming (diss.), Den Haag, 1992.

Therborn, G., *Nederland en de falende arbeidsmarkt*, in: P. Broertjes (red.), *Getto's in Holland*, Amsterdam, 1989.

Therborn, G., *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*, London, 1986.

Toirkens, J., *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986* (diss.), Deventer, 1988.

Tömmel, I., *Staatliche Regulierung und Europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, Baden-Baden, 1994.

Touraine, A., *Pour la sociologie*, Parijs, 1974.

TK 1981-1982: Werkgelegenheidsplan 1982, 17/3341, nrs 1-2, 1981-1982.

TK 1983-1984, 18 457, nr. 1-2, Nota werkgelegenheidsbeleid lagere overheden.

TK 1984-1985, 19 084, nr.1-2, Nota sociaal-economisch beleid '86-'90.

TK 1990-1991, 21 042, nr. 4, Functioneel bestuur, *Waarom en hoe?*, 's-Gravenhage, 1990.

TK 1991-1992, 22310, nrs.1-2. Notitie werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid.

V

Veld, R.J. in 't, W.J.M. Kickert (red.), *Voorbij de grenzen aan sturing*, Den Haag, 1989.

Visser, W. en R. Wijnhoven, *Baan Brekende Politiek, de achterkant van de massale werkloosheid*, Kampen, 1989.

Voorden, W. van, *Het project arbeidsbureau nieuwe stijl; een kritische waardering*, Sociaal Maandblad Arbeid, nov. 1978, p.684-691.

W

Wachter, M. de, en E. Visser, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland - analyse van het gevoerde arbeidsvoorzieningsbeleid (1975-1985) in Nederland en de daaruit voortvloeiende effecten -*, COB/SER en SEO, Den Haag, 1986.

Wezel, J. van (red.), *Arbeidsmarkt in beweging*, Den Haag, 1978.

Williamson, P.J., *Corporatism in perspective*, Londen, 1989.

Windmuller, J.P., C. de Galan en A.F. van Zweedem, *Arbeidsverhoudingen in Nederland, Utrecht/Antwerpen*, 1983 (4e druk).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, 's-Gravenhage, 1987.

WRR, *Een werkend perspectief*, 's-Gravenhage, 1990.

The invisible government

Towards new ways of steering, the Employment Service Act case

Summary

In this study important changes in the government policy in the Netherlands during the 1980s were analysed on the basis of the development of the new Employment Service Act.

The Employment Service Act, which became effective on January 1st, 1991, combines three innovations. The first one is the creation of an independent statutory body: the Employment Service Organisation. This organisation is governed by the Central Board of Employment Service (CBES), in which the employers' organisations, the unions and the relevant ministries are equally represented. The creation of the CBES has put an end to the government's exclusive responsibility for the employment service policy. This policy is now jointly determined by the government and the traditional social economic interest groups. The second innovation concerns a shift in the organisation of employment service from a central to a regional level. The employment exchange used to be controlled by a central body, namely the Ministry for Social Affairs and Employment. The new Act has brought about 28 Regional Boards for Employment Service (RBES) operating under the CBES. They consist of regional representatives of employers' organisations, unions, municipalities and provinces. To a certain extent these RBES are autonomous in carrying out their own policies. The third change concerns the end of the government's monopoly on employment exchange. Formerly the government did not allow private employment exchange activities in order to avoid both exploitation and preferential treatment of job-seekers. Since 1991 private employment exchange bureaus are permitted, if licensed by the CBES.

All these innovations caused a rupture in the classical policy model in which the State was the dominant player. Contrasting with this model, the Employment Service Act represents a new steering concept in which interest groups and civil authorities also bear responsibility for policy development. The change in the institutional structure implies more flexibility in policy development procedures. This enlarges the latitude to reach agreements between parties and offers better opportunities to suit the needs of job-seekers. The administrative collaboration between government, unions and employers' organisations renders a government policy which is more oriented towards the interests of market participants. The Keynesian policy in which social imbalances caused by the market were counteracted is being replaced by a policy more in conformity with the market.

Basic trends of changes in government policy

	structure	procedures	function
classical steering model	centralism, national State is dominant player	lawfully established relations between parties, uniform procedures	abatement of undesirable imbalances caused by the market
new forms of steering	decentralisation, functional and territorial	more flexible relations and regulations, focused on consensus	steering in line with market forces, policy more in conformity with the market

Apart from the investigation into basic trends of government policy changes, two other topics play a central role in this study. The first one deals with the question of how the above mentioned changes came about and to what extent they were influenced by politicians-administrators, civil servants, experts, social interest groups and political parties. The second topic concerns the position of the government with regard to the steering of society. These topics are discussed in connection with two theoretical approaches: Kingdon's theory of policy innovation (1984) and the theory of the transition from Fordism to post-Fordism by the regulation school (Aglietta, 1976 and others).

Kingdon distinguishes three more or less independent streams within the policy making process. These streams are the political developments, the discussion of policy alternatives and the recognition of problems. In this theory a policy turn may occur if favourable conditions exist in all three streams at the same time. These favourable conditions, so-called policy windows, could arise because of a political coalition change or an unexpected event which focuses the attention upon certain problems. They provide key persons in the policy making process with opportunities to reach an agreement on a new policy. In this study the decision making process regarding the Employment Service Act has been reconstructed and analysed in accordance with Kingdon's theory.

Kingdon's theory, however, does not offer clues about the *direction* of policy changes. For this, the regulation theory can be consulted. The focal point of this theory is the transition between so-called regulation forms. A regulation form encompasses all institutions, laws, rules, standards and behaviour that determine the organisation of production, consumption and representation in a certain historical period. According to the regulation approach our society is currently in a transition phase between the Fordist regulation, which was very successful from the 1930s

onwards but started to reach its boundaries in the 1970s, and the next phase. The main characteristics of Fordism were mass production in line with the Taylorist organisation principles, mass consumption and representation of the people through mass parties and mass interest groups. Due to a number of developments since the 1970s the Fordist regulation has increasingly shown symptoms of crisis. These developments include more differentiated consumer requirements, degressive growth of productivity, the leakage effects of Keynesian government measures due to the economic internationalisation and the decreasing effectiveness of the centralist bureaucratic government policy. As a consequence of this Fordist crisis new forms of regulation are developing within government and industry, which may mark the beginning of a stable phase of post-Fordism. The main feature of this post-Fordist regulation seems to be flexibility. In this study the role of the new Employment Service Act in the transition towards a post-Fordist regulation was analysed along with the consequences of such a transition on the position of government regarding the steering of society.

Combining both theories means integrating case studies and long term changes. Kingdon's approach allows for a concrete analysis of specific changes in a certain policy field, whereas the regulation approach offers a theoretical framework for the transition of relations between the government, the economy and society. In this sense Kingdon's theory and the regulation approach complement each other.

The development of the Employment Service Act was a process involving largely contrasting opinions but which had surprisingly far reaching results. The changes that were brought about by the Employment Service Act were not planned or premeditated by any of the participants in the decision making process (employers' organisations, unions, ministers, civil servants, independent experts and members of parliament). At first, preferences and policy options differed widely. In 1980 the government consulted the Socio-Economic Council. At that time, the Minister of Social Affairs and Employment, his top-ranking civil servants and the largest union proposed a continuation of the existing policy model in which the employment exchange was the sole responsibility of the national government. Contrary to this, the employers' organisations and the smaller confessional union wanted to take care of the employment exchange themselves. The Ministry of Internal Affairs and the Association of Dutch Municipalities advocated territorial decentralisation. The Ministers of Finance and Economic Affairs considered privatisation. All players were principally trying to counteract unwished-for policy proposals from other parties.

The changes in the new Employment Service Act were eventually accomplished in subsequent phases of negotiations and compromises. Between 1980 and 1985 the Socio-Economic Council discussed its proposals; from 1985 until 1988 the bill was prepared by an interdepartmental project team, supplemented with representatives from the social partners; and between 1988 and 1990 the bill was discussed in parliament. During each of these stages there was a considerable resistance against

the proposed innovations, which constantly brought the decision making process to a standstill. At those moments the differences were overcome by making the discussions less formal. In this policy making process the employers' organisations and unions in co-operation with the Minister of Social Affairs and Employment and the top-ranking officials of the Directorate-General for Employment Service played a dominant role. They determined both the outlines and the details of the bill. Twice they managed to benefit from political opportunities for change (policy windows). In the beginning of 1983 a consensus was reached within the Socio-Economic Council about an advice to pursue functional and territorial decentralisation. At the time of this recommendation a new political coalition had just been formed while the unemployment rate was reaching alarming levels. In the second half of 1989, after another coalition change and pushed by the agreement already reached between the social partners, parliamentary support was gained. A third policy window was not utilised. In the beginning of 1986 an attempt was made to realise policy changes regarding employment service under the pressure of forthcoming elections. This time it failed because the consensus on the policy proposal had not been sufficiently well prepared. This confirms the notion that policy innovation can only be achieved when all three streams reach a climax simultaneously.

A few comments on Kingdon's theory must be made. Contrary to what is assumed in this theory, the decision making process does not take place in an open and easily accessible circuit but in a relatively closed arena with a restricted number of participants. Another notion opposed to the theory is the very limited effect of convincing arguments on the policy making process, in spite of the extensive and time consuming debates. Kingdon assumes the opinions of interest groups to be prevalent over the influence of civil servants, which is confirmed by the study. The consensus between the interest groups and the Minister and top-ranking officials, however, has wider implications. Predominant over the objections in parliament, the real political decision making shifts to a small circle of professionals in the public administration and the (semi) private sector.

In Kingdon's theory policy innovation is linked to the occurrence of just one policy window. If the window opens then problems, policy proposals and political developments can be connected with the approval of all parties involved. The study shows that a policy change does not take place at one great moment but rather in several steps in time. At each step the actual turn in policy comes closer, yet it can still be undone. The players' conduct basically remains ambivalent; in spite of their approval they remain open to alternative solutions. Contrary to the principles of the theoretical model the political stream and the stream of policy alternatives are closely and permanently intertwined. The debate about policy proposals is strongly influenced by political changes. Considering the two streams separately is useful to make a systematic description, but as an analytical framework the distinction between both processes cannot be justified. The crucial role of *policy entrepreneurs* in using the policy windows deserves closer attention. In Kingdon's theory policy

entrepreneurs are individuals who push a certain policy proposal. The study brings forward the importance of the coalitions between various policy entrepreneurs operating at different levels in the policy making process. The combination of their activities can create a powerful lobby in the process.

One would wonder about the kind of changes that were eventually implemented in the Employment Service Act. Was the Act just the ultimate compromise between the various parties? Or did these changes rather reflect the general developments in economic regulation and social and political relations in an optimal way? The regulation theory supports the latter view. It is exactly the combination of functional and territorial decentralisation in the new Employment Service Act which helps to abate the crisis of Fordism, constituting a suitable alternative to the uniform and bureaucratic policy with its extreme division of tasks. The new Act counteracts the lack of co-ordination in government policy by incorporating more departments in the Central Board and lower authorities in the Regional Boards. Meanwhile the social basis of Employment Service is broadened by including the unions and the employers' organisations in the respective Boards. The previous corporatist consultative structure with its noncommittal central agreements has thus changed into a mandatory co-operation. This co-operation has its emphasis at a regional level and is directed towards consensus on concrete policy actions, thus fitting in more closely with the needs of citizens and trade and industry. Paradoxically, the creation of this new policy structure can be attributed to the more conservative forces, i.e. the Christian Democratic party and union and the employers' organisations.

How has all this affected the governmental role in economic and social processes? Notwithstanding the rhetoric of a *retreating government*, the basic trends of policy changes indicate a more subtle yet stronger governmental influence on economy and society. This would be the case when the government influences the behaviour of the labour movement and the employer's associations in preventing and abating unemployment. Whether the administrative power of the national state will actually increase remains to be seen. After all, by sharing responsibility for its policy the government becomes more dependent on the collaboration of other players, which is an important factor in the implementation of policy innovations and their eventual success.

The general conclusion of this study is that the steering role of the government in society is evolving towards the position of an *invisible government*. This could have different consequences. On the one hand the new policy structure enables a stronger governmental input, if only through an *invisible hand*, while on the other hand the national state may also grow weaker if it does not manage to commit interest groups, private players and lower authorities to jointly realise general political objectives. In the latter case, compromises with other parties will render political objectives invisible.

Nicolette van Gestel werd geboren op 17 juni 1957 te Arnhem. Zij volgde een Atheneum-opleiding aan het Thomas à Kempis College te Arnhem. Na haar eindexamen in 1975 werkte zij een jaar als groepsleidster in een inrichting voor zwakzinnigen te Woudenberg. In 1976 begon zij aan de Katholieke Universiteit Nijmegen met de studie Sociale Geografie. Na haar kandidaatsexamen volgde zij binnen deze studierichting de onderzoekersopleiding. Tevens verwierf zij een eerstegraads lesbevoegdheid Aardrijkskunde. Haar inhoudelijke specialisatie in de doctoraalfase was de Politieke Geografie. In 1985 rondde zij haar studie cum laude af.

Per 1 september 1986 werd zij als toegevoegd onderzoeker aangesteld bij de Vakgroep Bestuur en Beleid aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. In deze functie ontwikkelde zij hoofd- en bijvakcursussen voor doctoraalstudenten in de richting 'openbaar bestuur'. In de in 1988 opgerichte Faculteit der Beleidswetenschappen was zij betrokken bij de opzet van cursussen voor het nieuwe propedeuse-programma beleidswetenschappen. Binnen het VF-onderzoeksprogramma van de vakgroep ontwikkelde zij haar dissertatie-onderzoek. Gedurende de jaren tachtig vervulde zij verschillende bestuurlijke functies aan de Universiteit. Sinds 1 september 1991 is zij als universitair docent werkzaam bij de Vakgroep Bestuurs- en Organisatiwetenschap, Faculteit der Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. In het doctoraal-programma van de studierichting Bestuurs- en Organisatiwetenschap verzorgt zij een cursus over veranderingen in de sturing van de samenleving. In het kader van het VF-programma 'Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen' 1994-1998 is zij verantwoordelijk voor de projecten 'Autonomie en integratie: lokale werkgelegenheidsinitiatieven en overheidsbeleid' en 'Nieuwe vormen van besturen in de sociaal-economische sector'.

Stellingen

1. De Arbeidsvoorzieningswet biedt de overheid de mogelijkheid om via samenwerking met andere partijen met 'onzichtbare hand' te sturen. Evenzeer bestaat echter de kans dat doeleinden van algemeen belang, zoals de bestrijding van de (langdurige) werkloosheid, in de compromissen met deze andere partijen uit het zicht verdwijnen.
2. De 'dictatuur van de goede verhoudingen' in Nederland (mr. drs. A.J. Modderkolk, Voorjaarscongres van de Vereniging voor Bestuurskunde, 1994) leidt tot concentratie op bestuurlijk-technische vraagstukken, terwijl de inhoudelijke discussie en vernieuwing wordt verschoven naar de toekomst.
3. De rol van het parlement in de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningswet bevestigt hoezeer 'het primaat van de politiek' door de realiteit is achterhaald.
4. De dominantie van de opvattingen van de belangenorganisaties ten opzichte van de ambtelijke competitie wordt in de theorie van Kingdon verondersteld en in het onderzoek bevestigd. Hieruit blijkt het beperkte belang van de bureaupolitieke strijd voor beleidsveranderingen.
5. De rol van de belangenorganisaties wordt met de Arbeidsvoorzieningswet ingrijpend gewijzigd van behartiger van specifieke deelbelangen naar vertegenwoordiger van algemene belangen. Daarmee gaat de Arbeidsvoorzieningswet het corporatisme voorbij.
6. Onderzoek naar beleidsinnovatie dient om reden van validiteit ook plaats te vinden tijdens het veranderingsproces en niet uitsluitend naderhand.
7. De combinatie van functionele en territoriale decentralisatie in de Arbeidsvoorzieningswet biedt een goed alternatief voor de gebreken van het klassieke model van overheidsbeleid.
8. De instelling van regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening heeft gezorgd voor een sterke groei van de beheersuitgaven, zowel in absolute zin als ten opzichte van de uitgaven voor beleid. Decentralisatie leidt daarmee tot méér in plaats van minder bureaucratie.
9. De toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is van minder betekenis voor hun emancipatie dan een groter aandeel van mannen in verzorging, huishouden en opvoeding.
10. Promoveren kan het best in deeltijd.

Stellingen bij het proefschrift 'De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet' van Nicolette van Gestel.



EBURON DELFT

ISBN 90-5166-398-6